



Wstęp, wybór i opracowanie  
Jan Barcz, Agnieszka Grzelak  
i Rafał Szyndlauer

# Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)

**KSIĘGA II**



Problem praworządności w Polsce  
w świetle orzecznictwa  
Trybunału Sprawiedliwości UE  
(2021)

KSIĘGA II

Problem praworządności w Polsce  
w świetle orzecznictwa  
Trybunału Sprawiedliwości UE  
(2021)

KSIĘGA II

Wstęp, wybór i opracowanie

Jan Barcz, Agnieszka Grzelak i Rafał Szyndlauer



Warszawa 2022

Publikacja ta jest dostępna w wersji elektronicznej pod adresem:  
[www.publications.europa.eu/pl](http://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 9 IX 2022 r.  
Przekazano do druku 29 XI 2022 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, 2022.

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](mailto: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](mailto:ec-wroclaw@ec.europa.eu)

 [ec.europa.eu/polska](http://ec.europa.eu/polska)

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

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

Print	ISBN 978-92-76-60032-9	doi: 10.2775/900696	JJ-09-22-662-PL-C
PDF	ISBN 978-92-76-60029-9	doi: 10.2775/613902	JJ-09-22-662-PL-N



# SPIS TREŚCI

## KSIĘGA II

Wykaz akronimów .....	XV
-----------------------	----

### CZEŚĆ IV. Zasada warunkowości

<b>Rozdział 10.</b> <i>Jan Barcz, Robert Grzeszczak, Artur Nowak-Far, Jan Truszczyński</i> <b>Niektóre aspekty prawne i praktyczne debaty nad rozporządzeniem w sprawie zasady warunkowości: groźba weta ze strony rządu węgierskiego i polskiego oraz ustalenia Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r.</b> .....	981
--	-----

#### **Dokument 10.1.**

Konkluzje Rady Europejskiej opublikowane 21 lipca 2020 r. (nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej 17, 18, 19, 20 i 21 lipca 2020 r.) ...	1009
---	------

#### **Dokument 10.2.**

Część I konkluzji Rady Europejskiej opublikowanych 11 grudnia 2020 r. (posiedzenie Rady Europejskiej 10 i 11 grudnia 2020 r.).....	1010
---	------

### **Rozdział 11.** *Justyna Łacny*

<b>Pieniądze przemówią? Komentarz do wyroków TSUE z 16 lutego 2022 r. w sprawach C-156/21 <i>Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie</i> i C-157/21 <i>Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie</i> dotyczących mechanizmu warunkowości</b> .....	1013
---	------

#### **Dokument 11.1.**

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. Urz. L 433I, 22.12.2020 .....	1061
---	------

#### **Dokument 11.2.**

Wyrok Trybunału (w pełnym składzie) z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie C-156/21 <i>Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej</i> , ECLI:EU:C:2022:97 .....	1073
---	------

#### **Dokument 11.3.**

Wyrok Trybunału (w pełnym składzie) z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie C-157/21 <i>Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej</i> , ECLI:EU:C:2022:98 .....	1144
---	------

**Dokument 11.4.**

Skarga wniesiona w dniu 11 marca 2021 r. – *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej* (sprawa C-157/21) ..... 1213

**Dokument 11.5.**

Skarga wniesiona w dniu 11 marca 2021 r. – *Węgry / Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej* (sprawa C-156/21) ..... 1215

**Dokument 11.6.**

Opinia rzecznika generalnego Manuela Camposa Sáncheza-Bordony przedstawiona w dniu 2 grudnia 2021 r. w sprawie C-156/21 *Węgry przeciwko Parlamentowi i Radzie*, ECLI:EU:C:2021:974 ..... 1218

**CZĘŚĆ V. Raporty instytucji UE w sprawie praworządności****Rozdział 12. Rafał Szyndlauer**

**Drugi raport w sprawie praworządności** ..... 1275

**Dokument 12.1.**

Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce SWD(2021) 722 final – dokument towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. COM(2021) 700 final ..... 1292

**Rozdział 13. Agnieszka Doczekalska**

**Praworządność w Polsce w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego** ..... 1333

**Dokument 13.1.**

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2016 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w kwestii utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych (2015/2254(INL)), Dz.U. C 215 z 19.06.2018, s. 162–177 ..... 1349

**Dokument 13.2.**

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie potrzeby utworzenia kompleksowego mechanizmu UE na rzecz ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych (2018/2886(RSP)), Dz.U. C 363 z 28.10.2020, s. 45–48 ..... 1368

**Dokument 13.3.**

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI (2019/2933(RSP)), Dz.U. C 255 z 29.06.2021, s. 7–12 ..... 1372

**Dokument 13.4.**

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2020 r.  
w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE  
dotyczących Polski i Węgier (2020/2513(RSP)), Dz.U. C 270  
z 7.07.2021, s. 91–93 ..... 1380

**Dokument 13.5.**

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r.  
w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia  
wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską  
zasady praworządności (COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE)),  
Dz.U. C 385 z 22.09.2021, s. 317–333 ..... 1384

**Dokument 13.6.**

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) ..... 1406

**Dokument 13.7.**

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 listopada 2020 r.  
w sprawie wpływu środków stosowanych w odpowiedzi  
na pandemię COVID-19 na demokrację, praworządność i prawa  
podstawowe (2020/2790(RSP)), Dz.U. C 415 z 13.10.2021, s. 36–49 ..... 1421

**Dokument 13.8.**

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2020 r.  
w sprawie wzmocnienia wolności mediów: ochrona dziennikarzy  
w Europie, nawoływanie do nienawiści, dezinformacja i rola platform  
(2020/2009(INI), Dz.U. C 425 z 20.10.2021, s. 28–42 ..... 1439

**Dokument 13.9.**

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 ..... 1459

**Dokument 13.10.**

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2020 r.  
w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej  
– sprawozdanie roczne za lata 2018–2019 (2019/2199(INI)),  
Dz.U. C 425 z 20.10.2021, s. 107–125 ..... 1469

**Dokument 13.11.**

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 lutego 2021 r.  
w sprawie przyszłych wyzwań w dziedzinie praw kobiet  
w Europie po ponad 25 latach od uchwalenia deklaracji pekińskiej  
i pekińskiej platformy działania (2021/2509(RSP)), Dz.U. C 465  
z 17.11.2021, s. 160–169 ..... 1493

**Dokument 13.12.**

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 marca 2021 r.  
w sprawie ogłoszenia UE strefą wolności osób LGBTIQ (2021/2557(RSP)),  
Dz.U. C 474 z 24.11.2021, s. 140–145 ..... 1506

**Dokument 13.13.**

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 czerwca 2021 r.  
w sprawie sytuacji w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego  
oraz praw w tej dziedzinie w UE w kontekście zdrowia kobiet  
(2020/2215(INI), Dz.U. C 81 z 18.2.2022, s. 43–62 ..... 1514

**Dokument 13.14.**

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 września 2021 r.  
zawierające zalecenia dla Komisji w sprawie uznania przemocy  
ze względu na płeć za nową dziedzinę przestępczości wśród  
wymienionych w art. 83 ust. 1 TFUE (2021/2035(INL)),  
Dz.U. C 117 z 11.3.2022, s. 88–103 ..... 1541

**Dokument 13.15.**

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 września 2021 r.  
w sprawie wolności mediów i dalszego pogarszania się stanu  
praworządności w Polsce (2021/2880(RSP)), Dz.U. C 117  
z 11.3.2022, s. 151–158 ..... 1562

**Dokument 13.16.**

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 ..... 1571

**Dokument 13.17.**

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)),  
tekst przyjęty P9\_TA(2022)0204 ..... 1582

**Część VI. Opinie i komentarze****Rozdział 14. *Anna Wójcik***

**Stanowiska i komentarze polskich władz wobec orzeczeń Trybunału  
Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących  
praworządności w Polsce w 2021 roku ..... 1587**

**Dokument 14.1.**

Osoby zasiadające w konstytucyjnych organach państwa w roku 2021 ..... 1619

**Dokument 14.2.**

Prezydent RP Andrzej Duda – wystąpienia i wywiady ..... 1622

**Dokument 14.3.**

Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki – wystąpienia i wywiady ..... 1654

<b>Dokument 14.4.</b> Komunikaty Ministerstwa Sprawiedliwości .....	1679
<b>Dokument 14.5.</b> Wywiad z Małgorzatą Manowską, Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego .....	1708

## ZAŁĄCZNIKI

### Część I. Dokumenty dodatkowe

<b>Załącznik 1.</b> Wolne Sądy, Raport 2365 dni bezprawia .....	1713
<b>Załącznik 2.</b> 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. Iustitia. Stowarzyszenie Sędziów Polskich .....	1761
<b>Załącznik 3.</b> Uchwała nr 01/2022 KNP PAN z 15.03.2022 roku wzywająca do podjęcia rzeczywistych działań zmierzających do zakończenia kryzysu praworządności w Polsce .....	1766
<b>Załącznik 4.</b> Raport Grupy Granica – Kryzys humanitarny na pograniczu polsko-białoruskim, grudzień 2021 .....	1769
<b>Załącznik 5.</b> Raport Amnesty International – Okrucieństwo zamiast współczucia na granicy z Białorusią, 11.04.2022 r. ....	1806

### Część II. Dokumenty Rzecznika Praw Obywatelskich

*Wybór i opracowanie Cezary Węgliński*

#### 1. Wystąpienia i opinie RPO przed TSUE

<b>Załącznik 1.1. – C-824/18 A.B. i in.</b> Wystąpienie RPO na rozprawie przed TSUE w dniu 6 lipca 2020 r. C-824/18 AB i in. (nominacja sędziów do Sądu Najwyższego) .....	1833
<b>Załącznik 1.2. – C-487/19 W.Ż.</b> Wystąpienie RPO na rozprawie przed TSUE w dniu 22 września 2020 r. C-487/19 W.Ż. ....	1839
<b>C-508/19 Prokurator Generalny</b>	
<b>Załącznik 1.3.1.</b> Uwagi na piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-508/19 <i>Prokurator Generalny</i> .....	1845

**Załącznik 1.3.2.**

Wystąpienie RPO na rozprawie przed TSUE w dniu 22 września 2020 r.  
w sprawie C-508/19 *Prokurator Generalny* ..... 1866

**C-132/20 *Getin Noble Bank*****Załącznik 1.4.1**

Uwagi na piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich  
w sprawie prejudycjalnej C-132/20 *Getin Noble Bank* ..... 1872

**Załącznik 1.4.2.**

Wyjaśnienie do uwag Rzecznika Praw Obywatelskich  
w sprawie prejudycjalnej C-132/20 *Getin Noble Bank*  
(22.10.2021) dotyczące niektórych okoliczności nominowania  
Kamila Zaradkiewicza do Sądu Najwyższego ..... 1889

**Załącznik 1.4.3.**

Wystąpienie RPO na rozprawę przed TSUE w dniu 2 marca 2021 r.  
w sprawie C-132/20 *Getin Noble Bank* ..... 1891

**Załącznik 1.5. – C-491/20 *Sąd Najwyższy i in.***

Uwagi na piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich  
w połączonych sprawach prejudycjalnych C-491/20 do C-496/20,  
C-506/20, C-509/20 i C-511/20  
*Sąd Najwyższy i in.* ..... 1900

**Załącznik 1.6. – C-521/21 *RPO***

Uwagi na piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich  
w sprawie prejudycjalnej C-521/21 *RPO* ..... 1918

**2. Opinie *amicus curiae* RPO przed ETPC****Załącznik 2.1. – *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (26374/18)***

Written comments of the Commissioner for Human Rights in the case  
*Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* (Application No. 26374/18)..... 1935

**Załącznik 2.2. – *Jan Grzęda przeciwko Polsce (43572/18)***

Written comments of the Commissioner for Human Rights in the case  
*Jan Grzęda against Poland* (Application no. 43572/18)..... 1946

**Załącznik 2.3. – *Joanna Sobczyńska przeciwko Polsce (62765/14)*****i 3 inne skargi (62769/14, 62772/14, 11708/18)**

Written comments of the Commissioner for Human Rights in the case  
of *Sobczyńska and Others v. Poland* (Applications no. 62765/14, 62769/14,  
62772/14, and 11708/18)..... 1955

**Załącznik 2.4. – *Advance Pharma Sp. z o.o. przeciwko Polsce (1469/20)***

Written comments of the Commissioner for Human Rights in the case  
of *Advance Pharma Sp. z o.o v. Poland* (Application no. 1469/20)..... 1963

**Załącznik 2.5. – Igor Tuleya przeciwko Polsce (21181/19)**

Written comments of the Commissioner for Human Rights in the case of *Igor Tuleya v. Poland* (Application no. 21181/19) ..... 1976

**Załącznik 2.6. – Biliński przeciwko Polsce (13278/20)**

Written comments of the Commissioner for Human Rights in the case of *Łukasz Biliński v. Poland* (Application no. 13278/20) ..... 1987

**Załącznik 2.7. – Pionka przeciwko Polsce (26004/20)**

Written comments of the Commissioner for Human Rights in the case of *Pionka v. Poland* (Application no. 26004/20) ..... 1995

**Załącznik 2.8. – Juszczyżyn przeciwko Polsce (35599/20)**

Written comments of the Commissioner for Human Rights in the case of *Juszczyżyn v. Poland* (Application no. 35599/20) ..... 2003





## 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 Państw 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

# CZEŚĆ IV.

## Zasada warunkowości

*Jan Barcz*

ORCID: 0000-0002-2826-1945

*Robert Grzeszczak*

ORCID: 0000-0002-5861-9119

*Artur Nowak-Far*

ORCID: 0000-0001-9321-4611

*Jan Truszczyński*

### Rozdział 10

#### **Niektóre aspekty prawne i praktyczne debaty nad rozporządzeniem w sprawie zasady warunkowości: groźba weta ze strony rządu węgierskiego i polskiego oraz ustalenia Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r.<sup>1</sup>**

##### **10.1. Wstęp**

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (dalej: rozporządzenie w sprawie systemu warunkowości lub rozporządzenie 2020/2092)<sup>2</sup>, które weszło w życie 1 stycznia 2021 r., jest elementem pakietu, na który składają się również: rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na

<sup>1</sup> Niniejszy rozdział jest rozbudowaną i uaktualnioną wersją dwóch stanowisk, jakie autorzy opracowali w ramach swojego członkostwa w Team Europe i opublikowali w końcu 2020 r.: *Praworządność a unijne fundusze: weto – scenariusz wyprowadzenia Polski z Unii Europejskiej. W sprawie niedopowiedzeń, przekłamań i zwykłych bzdur*, Warszawa, 30 listopada 2020 roku (opublikowane m.in. w: <https://konstytucyjny.pl/team-europe-praworzadnosc-a-unijne-fundusze-weto-scenariusz-wyprowadzenia-polski-z-unii-europejskiej/>), *Praworządność a unijne fundusze. Prawne i praktyczne aspekty interpretacji ustaleń Rady Europejskiej z 10 grudnia 2020 r.*, Warszawa, 17 grudnia 2020 roku (opublikowane m.in. w: <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/16604>) oraz artykułu – *Praworządność a fundusze unijne (prawne i praktyczne aspekty interpretacji ustaleń Rady Europejskiej z 10 grudnia 2020 r.)* – opublikowanego w „Państwie i Prawie” 2021, nr 11.

<sup>2</sup> Dz.Urz. UE 2020 L433/11.

lata 2021–2027<sup>3</sup> oraz decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE<sup>4</sup>. Na podstawie tej decyzji ustanowiony został fundusz *NextGenerationEU*, którego celem jest udzielenie pomocy państwom członkowskim UE w przewyciężeniu następstw pandemii Covid-19.

Rozporządzenie w sprawie systemu warunkowości jest przedmiotem szczegółowej analizy w kolejnym rozdziale autorstwa profesor Justyny Łacny<sup>5</sup>. W niniejszym natomiast rozdziale przypomniane są najbardziej kontrowersyjne kwestie, związane z uchwaleniem tego rozporządzenia, które były następstwem przede wszystkim działań rządów V. Orbana i M. Morawieckiego, nakierowanych na zablokowanie jego uchwalenia. Nie jest bowiem tajemnicą, że zamiar powiązania wypłaty funduszy unijnych z przestrzeganiem przez państwa członkowskie praworządności powstał w związku z demolowaniem demokracji w Polsce i na Węgrzech. Państwa te nie są już praworządne, zbliżając się do państw autorytarnych. Podstawowym celem było, aby reżimy autorytarne nie były finansowane ze środków unijnych i nie wykorzystywały ich do umacniania swojej pozycji. Wspomniane natomiast „kontrowersyjne kwestie”, jakie wystąpiły w toku uchwalania rozporządzenia w sprawie warunkowości, dotyczyły przede wszystkim sięgnięcia przez rząd węgierski i polski do groźby weta w celu zablokowania uchwalenia rozporządzenia oraz swobodnego kompromisu, jaki znalazł wyraz w konkluzjach Rady Europejskiej z 11 grudnia 2010 r.<sup>6</sup>

Należy wpieryw przypomnieć, że Komisja Europejska przedłożyła projekt rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości w 2018 r.<sup>7</sup>, biorąc pod uwagę narastającą niepraworządność na Węgrzech i w Polsce oraz konieczność rozszerzenia palety postępowań unijnych, które mogą być uruchamiane w takich przypadkach w stosunku do państwa członkowskiego (do tej pory były to zwłaszcza: procedura art. 7 TUE oraz procedura w sprawie naruszenia prawa UE z art. 258 TFUE). Projekt ten był następnie przedmiotem uzgodnień Komisji z Parlamentem Europejskim i służbą prawną Rady UE. Mimo wcześniejszych zastrzeżeń ze strony rządów Orbana i Morawieckiego, podczas posiedzenia Rady Europejskiej w lipcu 2020 r. (konkluzje z 21 lipca 2020 r.)<sup>8</sup> zgodnie zaakceptowano przyjęcie projektu rozporządzenia w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, projektu decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (oraz ustanowienia funduszu *NextGenerationEU*) i projektu rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości.

<sup>3</sup> Dz.Urz. UE 2020 L433/111.

<sup>4</sup> Euratom. Dz.Urz. UE 2020 L424/1.

<sup>5</sup> Rozdział 11 (J. Łacny) niniejszej książki. Zob. również artykuł tej autorki – *System warunkowości służący ochronie budżetu Unii Europejskiej przed naruszeniami zasady państwa prawnego*, zamieszczony w „Państwie i Prawie” 2021, nr 11.

<sup>6</sup> CO EUR 17 CONCL 8. Bruksela, 11 grudnia 2020 r.

<sup>7</sup> COM(2018) 324.

<sup>8</sup> Rada Europejska. Bruksela, 21 lipca 2020 r. EUCO 10/20. CO EUR 8. CONCL. 4. Zob. J. Barcz, *Praworządność: zasada warunkowości w świetle konkluzji Rady Europejskiej z 21 lipca 2020 r.*, „Przegląd Prawa Międzynarodowego”, 24.07.2020, <http://przegladpm.blogspot.com/2020/07/guest-post-praworzadnosc-zasada.html> (dostęp 14.12.2020).

Na początku listopada 2020 r. projekt rozporządzenia został przyjęty na szczeblu politycznym przez PE, Radę i KE (w ramach tzw. *Trilogu*) oraz zaakceptowany przez Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) – stosunkiem głosów 25 do 2 (sprzeciwili się przedstawiciele Węgier i Polski). Nie miało to jednak znaczenia dla uchwalenia rozporządzenia, ponieważ było ono przyjmowane w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, w której Rada UE decyduje większością kwalifikowaną (obecnie – po brexicie – za przyjęciem musi się wypowiedzieć co najmniej 15 państw).

Sprzeciw Polski i Węgier wobec uchwalenia rozporządzenia został jednak wzmocniony groźbą zablokowania przyjęcia rozporządzenia w sprawie perspektywy budżetowej UE (rozporządzenie w tej sprawie przyjmowane jest jednomyślnie) oraz przyjęcia decyzji w sprawie zasobów własnych UE, w tym ustanowienia Funduszu *NextGenerationEU* (również decyzja Rady UE w tej sprawie musi być przyjęta jednomyślnie, a dodatkowo wymaga ona „zatwierdzenia” – rodzaju ratyfikacji – we wszystkich państwach członkowskich).

Postawa rządów Orbana i Morawieckiego była dla pozostałych państw członkowskich UE zupełnie niezrozumiała, stała w otwartej sprzeczności z uzgodnieniami Rady Europejskiej z 21 lipca 2020 r. Nie mieściła się też w procedurach unijnych, w których możliwe jest blokowanie przyjęcia aktu prawnego ze względu na jednomyślność, lecz w istocie była szantażem politycznym. Przyjęcie rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości chciano bowiem zablokować grożąc zawetowaniem pozostałych aktów pakietu, następstwem czego mogło być zablokowanie nawet całego funduszu *NextGenerationEU*. Groźby te były niewspółmierne do zakładanego celu i stały się przykładem niespotykanego dotąd w Unii Europejskiej awanturnictwa politycznego – grożono zablokowaniem budżetu UE i funduszu przeznaczonego na przeciwdziałanie konsekwencjom pandemii koronawirusa dla podmiotów gospodarczych i życia obywateli Unii, dążąc w istocie w ten sposób do zablokowania rozporządzenia, mającego stać na straży praworządności – wartości zasadniczej dla UE oraz dla każdego demokratycznego państwa<sup>9</sup>. Niezależnie od tego, co było już kuriozalne, najpoważniejsze straty w przypadku realizacji takiego scenariusza, poniosłaby Polska – jako jeden z największych beneficjentów środków unijnych.

Orban i Morawiecki odstąpili od weta. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej 10–11 grudnia 2020 r., szefowie państw lub rządów zgodnie zaakceptowali projekty wszystkich aktów prawnych wchodzących w skład pakietu, w tym rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości. Towarzyszyły temu pewne uzgodnienia, który znalazły wyraz w punkcie I konkluzji Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r. Treść tych uzgodnień stała się przedmiotem kontrowersji, do których odniesienia znajdują się w niniejszym rozdziale.

<sup>9</sup> Szerzej o tym zob. J. Kranz, *Weto czyli wyimaginowane pretensje pod adresem „wyimaginowanej wspólnoty”*, „Monitor Konstytucyjny”, 22.12.2020, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/16653#sdfnote32anc> (dostęp 27.12.2020).

## 10.2. Groźba weta ze strony rządu węgierskiego i polskiego

**10.2.1.** Podczas emocjonalnej dyskusji na temat groźby zastosowania weta przez rządy Polski i Węgier, przedstawiciele polskiej formacji rządzącej posługiwali się niedopowiedzeniami, przekłamaniami i zwykłymi kłamstwami, a odnoszącymi się do zasad funkcjonowania Unii Europejskiej i relacji między Unią i jej państwami członkowskimi.

Samo już pojęcie „weta” było w tym przypadku nieprawidłowo zastosowane. W Unii Europejskiej każde państwo może blokować podjęcie określonej decyzji jedynie w ramach przewidzianych procedur, tj. samodzielnie, jeśli w danej procedurze wymagana jest jednomyślność oraz budując z grupą państw tzw. mniejszość blokującą, o ile Rada UE działa w danej sprawie większością kwalifikowaną. Możliwe jest oczywiście blokowanie w ramach negocjacji dyplomatycznych przyjęcia określonych rozwiązań w traktatach rewizyjnych, względnie akcesyjnych. W takich przypadkach chodzi jednak o umowy międzynarodowe, dla których wejścia w życie wymagana jest zgoda wszystkich państw.

Rozporządzenie w sprawie systemu warunkowości przyjmowane było – jak wspomniano – zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Oznacza to, że Rada UE podejmuje decyzję większością kwalifikowaną. Rządy Polski i Węgier nie były w stanie zbudować tzw. mniejszości blokującej, pozostając osamotnione. Rozporządzenie mogło więc zostać uchwalone stosownie do tej procedury, przewidzianej w art. 322 ust. 1 TFUE. Aby temu zapobiec, oba rządy zagroziły zablokowaniem przyjęcia innych projektów aktów prawnych składających się na wspomniany pakiet – rozporządzenia w sprawie kolejnej perspektywy budżetowej oraz decyzji w sprawie zasobów własnych UE, ustanawiającej również funduszu *NextGenerationEU*, które dla przyjęcia wymagały jednomyślności.

Było to działanie sprzeczne z aksjologią UE, charakterem i celem procedur traktatowych – możliwość weta ma dotyczyć danego aktu prawnego, a nie być instrumentem nacisku, a wręcz szantażu, aby osiągnąć zgoła inny cel. Było to nadużycie procedur dla celów politycznych. Nie chodziło w tym przypadku o działanie w ramach procedur przewidzianych w Traktatach stanowiących podstawę UE, ale o zwykły szantaż polityczny, w którym zakładnikiem miały być przede wszystkim podmioty gospodarcze państw członkowskich UE oraz obywatele Unii, konfrontowani z katastrofalnymi konsekwencjami globalnej pandemii.

W celu uzasadnienia takiego działania w „narracji” stosowanej przez przedstawicieli formacji rządzącej pojawiło się – jak wspomniano – szereg niedopowiedzeń, przekłamań i zwykłych kłamstw odnoszących się do zasad funkcjonowania Unii Europejskiej i relacji między Unią i jej państwami członkowskimi<sup>10</sup>. W niniejszej

<sup>10</sup> Przykładem tego rodzaju zbiorem pseudo-argumentów jest „raport” T. Grosse, opracowany we współpracy z F. Seredyńskim, *Spór polityczny wokół praworządności w Unii Europejskiej. Raport*, Instytut Sobieskiego (listopad 2020). Zarazem zbiera on „argumenty”, jakimi posługiwali się (i posługują) przedstawiciele rządzących w Polsce (zob. przypis następny). Ze względów poglądowych przytaczamy te fragmenty „rekomendacji” wieńczących „raport”, które odnosiły się bezpośrednio do omawianych problemów (s. 55 i nast.): „1) Powiązanie funduszy europejskich z przestrzeganiem wartości UE jest toksyczne dla integracji i może być czynnikiem dezintegracji w Europie. Jeśli byłoby to trudne w realizacji, rząd polski powinien dążyć do



części rozdziału wskazujemy na najważniejsze obszary dotknięte takimi „zabiegami”. Chodzi tu z jednej strony o „tradycyjne” argumenty kwestionujące charakter Unii Europejskiej jako wspólnoty prawa, wskazujące na rzekome naruszanie suwerenności Polski w następstwie systemu warunkowości, z drugiej zaś o nieudolną i z góry skazaną na niepowodzenie próbę uzasadnienia groźby weta. Wreszcie chodzi również o argumenty mające podważać kompetencje Unii Europejskiej, w szczególności zaś Trybunału Sprawiedliwości UE oraz przypisujące szczególną rolę krajowemu sądowi konstytucyjnemu, w istocie zmierzającą do zakwestionowania zasady pierwszeństwa prawa unijnego w stosunku do prawa krajowego. Taki tok nastawienia rządzących obecnie w Polsce do Unii Europejskiej „rozkwitł” w drugiej połowie 2021 r., stawiając do debaty publicznej problem pozostawiania Polski w Unii. Kwestie te są przedmiotem analizy w innych rozdziałach niniejszej książki, przypominamy je jednak w tym miejscu (co może być interesujące nawet z punktu widzenia „ewolucji” takiego nastawienia).

### 10.2.2. Rozpocząć należy analizę owej „argumentacji” odnoszącej się do kwestii generalnych – kwestionowania aksjologii procesu integracji europejskiej i mają-

przyjęcia regulacji dotyczącej tej warunkowości przy otrzymywaniu funduszy unijnych w wersji minimalistycznej. Powinna ona być zawężona jedynie do kwestii nieprawidłowości finansowych, a więc ograniczać możliwości interpretowania przestrzegania wartości UE przez KE. 2) Właściwe jest uzupełnienie procedury sanacyjnej zapisanej w konkluzjach lipcowego szczytu, a więc głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE, o postulat jednomyslności w tej sprawie w Radzie Unii Europejskiej. Należy przypomnieć, że taki jest wymóg wprowadzenia sankcji w art. 7 TUE. Tak więc trudno wprowadzać nowy mechanizm sanacyjny przez rozporządzenie, a więc akt niższego rzędu. Ponadto w konkluzjach lipcowego szczytu dotyczących tzw. warunkowości ekonomicznej jest wprowadzone podobne rozwiązanie. (...) W sprawach warunkowości odnoszących się do wartości można oczekiwać analogicznego mechanizmu odwoławczego. W wyjątkowej sytuacji jedno lub więcej państw członkowskich mogłoby mieć prawo do skierowania kwestii ewentualnych sankcji do decyzji Rady Europejskiej, która powinna być podjęta jednomyslnie. (...) 4) Należy domagać się zakończenia procedury art. 7 TUE w sprawie łamania praworządności w Polsce. Jest to jedyna procedura przewidziana w traktatach, która może wskazać ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości Unii, jak również ewentualnie wprowadzić z tego tytułu sankcje. Fiasko wspomnianej procedury powinno zatem oznaczać, że nie ma poważnego naruszenia wartości UE w oskarżonym o to państwie członkowskim. 5) Trybunał Konstytucyjny RP – wzorem podobnych instytucji w innych państwach członkowskich – powinien w większym stopniu badać zgodność wyroków TSUE z krajową ustawą zasadniczą, czy europejski sąd nie przekracza traktatów europejskich. Dotyczy to w pierwszym rzędzie orzeczeń w sprawie łamania praworządności w Polsce, w tym reformy sądownictwa wprowadzonej po roku 2015. (...) 7) Polskie władze powinny przypomnieć swoim partnerom w UE, jak ważne jest przestrzeganie praworządności przez instytucje unijne. W tym celu należy pokazywać przykłady naruszenia traktatów przez instytucje unijne, jak również innych deficytów UE, przede wszystkim w zakresie respektowania zasad demokracji. (...) 9) Ważnym sposobem walki o dobre imię Rzeczypospolitej na forum europejskim byłoby demonstrowanie przykładów innych państw, które podejmują podobne rozwiązania do tych wprowadzonych w Polsce, a nikt nie uznaje, że narusza to wartości UE. 10) W sytuacji wykrycia nieprawidłowości w zakresie łamania wartości europejskich, zwłaszcza w przypadku krajów najbardziej krytycznie nastawionych do Warszawy, należy rozważyć wykorzystanie art. 259 TFUE, a więc przepisu pozwalającego na wniesienie sprawy do TSUE przez państwo członkowskie przeciwko innemu członkowi UE za naruszenie prawa unijnego. (...) Dodać jeszcze można, że T. Grosse był w późniejszym okresie współautorem wyjątkowo zakłamanej „ekspertyzy”, która stała się podstawą tzw. raportu Jakiego, w którym stwierdzano, że Polska więcej wpłaca do UE, niż z niej otrzymuje i miała stracić na wejściu do Unii olbrzymie kwoty. Zob. na przykład [www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/stan-po-burzy-kaminski-i-blaszczak-nurkuja-w-szambie/r9r3756,79cfe278](http://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/stan-po-burzy-kaminski-i-blaszczak-nurkuja-w-szambie/r9r3756,79cfe278) (dostęp 3.10.2021).

cych wynikać z członkostwa w Unii Europejskiej zagrożeń dla suwerenności jej państw członkowskich. Przewodnią nicią argumentacji przedstawiciele rządzących w Polsce jest podważanie charakteru Unii Europejskiej jako wspólnoty prawa i wartości. Twierdzi się, że Unia Europejska jest „wymagowanym” tworem pozbawiony własnego systemu wartości i spójnego rozumienia praworządności (zasady państwa prawa)<sup>11</sup>. Wbrew takiemu pogładowi, projekt rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości odwoływał się do jednoznacznej i uznanej w prawie UE oraz w konstytucjach jej państw członkowskich zasady praworządności. Problemu tego nie rozwijamy w tym miejscu, ponieważ był on już przedmiotem szczegółowej analizy<sup>12</sup>. Natomiast podkreślić należy, iż w art. 1 rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości – po raz pierwszy w unijnym prawie pochodnym – w odwołaniu do utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości zdefiniowano zasadę praworządności: „Zasada praworządności (*rule of law*) odnosi się do wartości zawartych w art. 2 TUE. Zasada praworządności obejmuje legalność, co oznacza przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa, pewność prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, skuteczną ochronę sądową, włączając w to dostęp do wymiaru sprawiedliwości, sprawowanego przez niezależne i bezstronne sądy, obejmuje ona również ochronę praw podstawowych, podział władz, zakaz dyskryminacji i równość wobec prawa. Zasada praworządności musi być rozumiana przy uwzględnieniu innych wartości i zasad Unii zawartych w art. 2 TUE”.

Uświadomić sobie należy, że przewidziana w projekcie rozporządzenia możliwość odwołania się do podstawowych zasad każdego demokratycznego państwa, jako testu kontroli wydatkowania funduszy unijnych, stała się dla formacji rządzących w Polsce (i na Węgrzech) przyczyną zamiaru blokowania budżetu UE, decyzji o zasobach własnych UE, ustanawiającej również fundusz *NextGenerationEU*. Tak mogą działać jedynie reżimy niedemokratyczne.

Drugą taką kwestią generalną jest twierdzenie, że projekt rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości miałby naruszać suwerenność państw członkowskich UE oraz wykazywać się brakiem solidnej podstawy prawnej w Traktatach stanowiących UE. Narracja taka świadczy o ignorancji, złej woli i podporządkowaniu rozumienia istoty prawnej procesu integracji europejskiej niepraworządnym celom politycznym:

<sup>11</sup> Zob. wybór takich wypowiedzi omówiony w rozdziale 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 (2018–2020)*, wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021, s. 989 i nast. (oraz w dołączonych do tego rozdziału załącznikach).

<sup>12</sup> Rozwój zasady praworządności w UE, utożsamianej z zasadą państwa prawnego, oraz sprecyzowanie tego pojęcia w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości został sumarycznie opisany w Komunikacie Komisji Europejskiej z 11 marca 2014 r. „Nowe ramy na rzecz umacniania praworządności”. COM (2014) 158. Natomiast znaczenie zasady praworządności w zagwarantowaniu interesów finansowych UE, w odesłaniu do miarodajnego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, jest szczegółowo omówione w preambule do rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości. Zob. również *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*, wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2020.

- Powoływanie argumentu utraty suwerenności państw członkowskich UE w związku z wprowadzeniem systemu warunkowości wynika z ignorancji lub celowego manipulowania opinią publiczną. Procedury dotyczące przestrzegania zobowiązań traktatowych przez państwa członkowskie są znane od początku istnienia Unii (wówczas Wspólnot Europejskich). Procedury zaproponowane w projekcie rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości mają jasną podstawę prawną, nie zastępują innych procedur prawnych, nakierowane są na zabezpieczenie finansów UE.
- Unia Europejska jest wspólnotą państw i obywateli. Członkostwo w Unii Europejskiej oznacza, że państwo wstępując powierza wykonywanie kompetencji (traktatowo określonego ich zakresu) na rzecz unijnych instytucji. W efekcie, a co jest od dekad ustalone i zgodnie dotąd wykonywane, dzieli się kompetencjami z Unią, wspólnie je wykonując, w duchu lojalności i solidarności. Wynikiem wykonywania tych kompetencji jest tworzenie prawa, jak rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości, które wspólnie i w tym samym zakresie, wiąże wszystkie państwa członkowskie i samą Unię.
- Również powiązanie praworządności i funduszy unijnych nie jest nowe. Podobne mechanizmy są znane w prawie Unii od lat. Państwa i instytucje unijne wypracowały bowiem szereg mechanizmów i procesów promujących praworządność i jej stosowanie oraz ją zabezpieczających na różnych poziomach. W efekcie, w UE funkcjonuje wsparcie finansowe dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego (promocja praworządności), europejski mechanizm ochrony praworządności<sup>13</sup>, tzw. unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości<sup>14</sup>, a także procedury reakcji ze strony instytucji Unii wobec łamania praworządności w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (art. 258 TFUE), a także mechanizmy skierowane wprost na ochronę wartości UE określonych w art. 2 TUE (w tym praworządności), tj. „miękką” procedurą prowadzoną przez Komisję Europejską na podstawie Komunikatu z 2014 r. oraz „twardą” procedurą art. 7 TUE. Mechanizm powiązania praworządności i wypłat środków unijnych uzupełnia powyższe instrumenty, chroni budżet Unii, wspiera należyte zarządzanie finansami oraz ochronę interesów finansowych Unii – zgodnie z postanowieniami Traktatów stanowiących UE.
- W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w art. 322 ust. 1 lit. a) znajduje się wyraźna i bezpośrednia podstawa prawna do wydania rozporządzeń określających warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków. Jest to podstawa związana z budżetem i finansami

<sup>13</sup> Europejski mechanizm praworządności to coroczna procedura dialogu na temat praworządności między Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim, z udziałem państw członkowskich, parlamentów narodowych, społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych. Podstawowym elementem tej nowej procedury jest sprawozdanie na temat praworządności, zob. [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism\\_pl](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_pl)

<sup>14</sup> Tablica zawiera porównawczy przegląd niezależności, jakości i efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości we wszystkich państwach członkowskich UE. Zob. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO\\_19\\_2233](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_19_2233)

Unii, a tym zajmuje się właśnie rozporządzenie w sprawie systemu warunkowości – wiążące wypłaty z budżetu środków unijnych od przestrzegania zasady praworządności.

- Określona jest także wyraźnie procedura legislacyjna dla uchwalenia tego rozporządzenia, jest to zwykła procedura ustawodawcza, w której wniosek przygotowuje Komisja Europejska (tak stało się w 2018 roku), a dalsze prace odbywają się w Parlamencie Europejskim i w Radzie UE. Rada – jak już wspomiano – podejmuje decyzję większością kwalifikowaną swoich członków (ministrów państw członkowskich), a PE zwykłą większością głosów swoich deputowanych.
- Istnieje bezpośredni związek między poszanowaniem praworządności a skutecznym wykonaniem budżetu Unii zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, określonymi w art. 317 TFUE. Właściwe zarządzanie finansami (tj. środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej) będzie zapewnione przez państwa członkowskie UE tylko wówczas, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem, przypadki nadużyć finansowych (w tym oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, korupcji, konfliktu interesów lub innych naruszeń prawa) są skutecznie ścigane przez odpowiednie służby dochodzeniowe i prokuraturę, a arbitralne lub niezgodne z prawem decyzje organów publicznych, w tym organów egzekwowania prawa, podlegają skutecznej kontroli sądowej sprawowanej przez niezależne sądy krajowe oraz Trybunał Sprawiedliwości UE<sup>15</sup>. Niezależne sądy oraz właściwe działające organy dochodzeniowe są minimalną gwarancją wykrywania i kontroli niezgodnych z prawem i arbitralnych decyzji organów publicznych, które mogłyby zaszkodzić interesom finansowym Unii. Dotyczy to w szczególności kontroli sądowej (właściwych sądów krajowych) ważności środków, umów lub innych instrumentów, które stanowią wydatki publiczne lub długi, między innymi na gruncie postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Trzecią kwestią generalną są groteskowe twierdzenia, że system warunkowości, odwołujący się do praworządności miałby być „toksyczny” dla integracji europejskiej, a z drugiej strony podważać praworządność jako taką i degradować ją do „instrumentu politycznego”. Poglądy takie są kuriozalne, z gruntu błędne i nie mają żadnego uzasadnienia:

- Ponieważ wolą zdecydowanej większości państw Unii jest, by pieniądze z budżetu UE były użyte skutecznie, sprawnie, należycie i w poszanowaniu prawa, trzeba mieć w ręku narzędzia, pozwalające usuwać lub przynajmniej ograniczać ryzyka dla takiego wydatkowania środków budżetowych.
- Narzędzia zarządzania ryzykiem, zarówno występującym jednorazowo, jak i systemowym, tworzone są przez państwa UE w ramach upoważnienia zawartego w Traktach UE (art. 322 ust. 1 lit. a TFUE). Najważniejszym jest tzw. rozporządzenie finansowe (2018/1046), które daje Komisji Europejskiej m.in. prawo zawieszania lub redukcji płatności (art. 63 ust. 8, art. 131) w przypadku wystąpienia konkretnych ryzyk. Innym przykładem takiego uprawnienia są tzw. wspólne

<sup>15</sup> Precyzuje to preambuła rozporządzenia w punktach 4 do 9.

przepisy w sprawie funduszy strukturalnych (rozporządzenie (UE) nr 1303/2013), które zawierają (art. 142) listę sytuacji, uzasadniających zawieszenie płatności.

- W ostatnich latach obok ryzyk, zdefiniowanych już i kontrolowanych przez istniejące narzędzia Unii, narosły nowe zagrożenia dla należytego i zgodnego z prawem gospodarowania środkami z budżetu UE. Za takie rosnące ryzyko uznawane jest np. naruszanie niezależności sądownictwa lub ograniczanie efektywności i dostępności środków prawnych, umożliwiających przeciwdziałanie nieprawidłowościom wokół wydatków z budżetu. Innymi słowy, ryzyka wynikające z naruszeń praworządności.
- Dla zarządzania tymi nowymi ryzykami powstało nowe narzędzie, rozporządzenie w sprawie systemu warunkowości na rzecz ochrony budżetu Unii. Identycznie jak przy wszystkich poprzednich tego typu instrumentach, jego podstawą prawną jest art. 322 ust. 1 lit. a TFUE. Jako warunek podjęcia działań ochronnych definiuje ono wykazanie, iż naruszenie praworządności w sposób wystarczająco bezpośredni szkodzi lub niesie poważne ryzyko szkody dla należytego zarządzania budżetem Unii lub dla ochrony finansowych interesów Unii.
- Treść i zakres owego nowego narzędzia ściśle odzwierciedlało konsensualne uzgodnienie polityczne Rady Europejskiej z 21 lipca 2020 r.: „Rada Europejska podkreśla znaczenie ochrony interesów finansowych Unii. Rada Europejska podkreśla znaczenie poszanowania praworządności” – i dalej: „Na tej podstawie zostanie wprowadzony system warunkowości w celu ochrony budżetu i instrumentu *NextGenerationEU*. W tym kontekście Komisja proponuje środki w przypadku naruszeń, przyjmowane przez Radę większością kwalifikowaną”.

Reasumując: nowy mechanizm nie jest „pozatraktatowym”, a w pełni zgodny z Traktatami stanowiącymi UE. Jego celem jest zwalczanie naruszeń praworządności, które „w wystarczająco bezpośredni sposób” niosą ryzyko dla budżetu Unii. Instrument ma charakter prawny, a nie polityczny. Określone w rozporządzeniu wymogi jego stosowania wykluczają arbitralność. Ponadto ten nowy mechanizm zawiera dodatkowe filtry, niewystępujące w innych środkach kontroli ryzyk dla budżetu UE: decyzję większością kwalifikowaną w Radzie na podstawie wniosku Komisji, a nawet możliwość dodatkowego omówienia sprawy na szczeblu Rady Europejskiej.

**10.2.3.** Pojawiły się też w narracji rządzących argumenty bardziej szczegółowe, mające uzasadniać sięgnięcie do groźby weta: wskazywano więc na to, że stosowanie weta jest „normalną” praktyką negocjacyjną w Unii Europejskiej. Wbrew jednak takiemu pogładowi, użyta groźba weta wobec rozporządzenia w sprawie wieloletnich ram finansowych i decyzji o zasobach własnych UE nie jest żadnym standardowym ruchem negocjacyjnym. To posunięcie daleko odbiegające od zwyczajów w łonie Unii:

- W UE jednomyślne podejmowanie decyzji zachowało się w nielicznych, chociaż istotnych obszarach. To przyjmowanie konkluzji politycznych przez Radę Europejską, zmiany traktatów założycielskich Unii oraz negocjowanie z kandydatami warunków traktatów akcesyjnych w ramach tzw. konferencji międzyrządowych, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, podatki pośrednie, niektóre elementy polityki socjalnej i zatrudnienia oraz zawieranych z państwami trzecimi



umów handlowych, stwierdzenie przez Radę Europejską poważnego i stałego naruszenia wartości europejskich przez państwo członkowskie UE, a także sprawy budżetowe (decydowanie o poziomie zasobów własnych Unii, o budżecie wieloletnim oraz o budżecie rocznym).

- W każdym z powyższych obszarów negocjujące państwa UE mają świadomość konieczności znajdowania wspólnego mianownika, uwzględniającego istniejące wewnątrz danej materii rokowań istotne potrzeby i priorytety każdego z państw. Jeśli priorytety są nierealistycznie wyolbrzymione lub niezwiązane bezpośrednio z materią rokowań, a istnieje możliwość ich pominięcia, partnerzy posłużą się taką możliwością: w ten sposób w 2012 r. zamiast zmiany traktatów Pakt Fiskalny powstał na bazie umowy międzyrządowej, a Wielka Brytania nie zrealizowała swoich żądań i znalazła się poza Paktem. Jeśli natomiast takiej możliwości nie ma, rodzi się i utrzymuje wyraźna dynamika na rzecz odejścia od zasady jednomyślności: tak jest np. w obszarze WPZiB, w reakcji na blokowanie przez niektóre państwa UE – z przyczyn leżących poza materią WPZiB – wspólnych stanowisk Unii w obronie praw człowieka.
- W praktyce UE sygnały o możliwości użycia weta są stosowane z dużym umiarem, ponieważ zamiast oczekiwanego uzysku dają czasem wetującemu ujemny wynik netto. Z reguły dotyczą spraw, stojących w zrozumiałej dla wszystkich i akceptowalnej proporcji do całości negocjowanych kwestii.
- Weto, którego użyciem groził rząd polski i węgierski, to w oczach partnerów desperacki i substancjonalnie nieuprawniony zabieg, a w istocie brutalny szantaż:
  - **po pierwsze**, rząd polski i węgierski nie miały żadnych zastrzeżeń do wielkości i struktury obu wetowanych instrumentów finansowych, a groziły wetem z przyczyny leżącej poza tymi instrumentami;
  - **po drugie**, występowała rażąco olbrzymia dysproporcja między żądaniem osłabienia czy wręcz rozerwania związku praworządności z wykonywaniem budżetu, a wynikającymi z następstw pandemii rozmiarami pilnych potrzeb gospodarek i społeczeństw wszystkich państw UE;
  - **po trzecie**, rozporządzenie w sprawie systemu warunkowości było wówczas już tak czy inaczej u końca drogi legislacyjnej i jego wejście w życie 1 stycznia 2021 r. było przesądzone. Stąd w unijnym porządku prawotwórczym nie było już miejsca na jakąkolwiek jego renegocjację;
  - **po czwarte**, groźba rządu polskiego i węgierskiego była dla partnerów zarówno nie do przyjęcia – bo godziła w ich żywotne interesy – jak też niezrozumiała – bo oba państwa należą do największych beneficjentów netto obu instrumentów i mają szczególnie wiele do stracenia.

**10.2.4.** W opiniach formacji rządzących na Węgrzech i w Polsce pojawiły się również zarzuty, że system warunkowości jest zbędny i podważa istniejącą już procedurę odnoszącą się do ochrony wartości sprecyzowanych w art. 2 TUE. Wbrew takim opiniom, procedura określona w art. 7 TUE (uruchomiona już wobec Polski i Węgier), nie wyklucza innych procedur unijnych, nakierowanych na zagwarantowanie interesów UE w szczegółowych dziedzinach w przypadku zagrożeń wynikających z niepraworządności w państwie członkowskim:

- Jak wiadomo, postępowanie z art. 7 TUE dotyczy naruszania przez państwo członkowskie UE zasad praworządności. Takie postępowanie ma charakter autonomiczny w stosunku do wszelkich innych postępowań odnoszących się do aktów łamania prawa unijnego przez państwa członkowskie. Poprzez autonomię należy rozumieć to, że samo istnienie procedury art. 7 TUE nie może być powodem do wstrzymania wszelkich innych działań Unii Europejskiej (także legislacyjnych) zmierzających do zapewnienia mechanizmów przestrzegania prawa unijnego w odniesieniu do jakiegokolwiek sfery lub aspektu jego funkcjonowania.
- Zasadnicze kryteria oceny, które da się zidentyfikować w oparciu o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości odnoszące się do prawidłowego stosowania systemu warunkowości<sup>16</sup> (bo takie już istnieją w prawie UE – np. w odniesieniu do funduszu spójności), są następujące:
  - ustanawiane w prawie wtórnym (np. w unijnych rozporządzeniach) zasady warunkowości nie mogą modyfikować przepisów traktatowych dotyczących odpowiedzialności państw członkowskich za łamanie prawa;
  - przyczyny ustanowienia takich przepisów muszą być inne;
  - ustanawiane przepisy tego rodzaju muszą mieć zatem odrębne od wspomnianych przepisów traktatowych funkcje;
  - takie przepisy muszą zawierać odrębne od przepisów traktatowych reguły postępowania.
- Przepisy rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości stwarzają autonomiczny mechanizm wobec art. 7 TUE. Nie modyfikują i nie ograniczają stosowania art. 7 TUE czy art. 258 TFUE. Motywem ich wydania (wbrew temu, co niezgodnie z prawdą, wynikało na przykład z argumentacji węgierskiej) było to, że bez własnych mechanizmów ochrony praworządności w państwie członkowskim (co w szczególności objawia się podporządkowaniem władzy sądowniczej władzy wykonawczej) środki pochodzące z budżetu UE nie są chronione przed nielegalnym przywłaszczeniem przez osoby mające wsparcie władz politycznych.
- Regulacyjny kontekst projektu rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości i jego treść (która potencjalnie mogłaby być sformułowana bardziej jednoznacznie) przesądzała o tym, że zakres jego stosowania będzie inny niż zakres zastosowania wszelkich innych przepisów prawa UE. Przepisy projektu rozporządzenia w szczególności nie wyłączały stosowania art. 7 TUE (czy art. 258 TFUE), a jednocześnie nie czyniły z rezultatów zastosowania tych postanowień traktatowych koniecznych pre Judykatów zastosowania przepisów rozporządzenia. Co oczywiste, reguły zawarte w tych wszystkich wspomnianych przepisach są różne.
- Projekt rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości odwoływał się do prawidłowej podstawy prawnej w art. 322 TFUE i nie był sprzeczny w innych przepisami prawa UE, w tym z samym art. 7 TUE. Owo rozporządzenie wręcz służyć ma zapewnieniu art. 2 TUE praktycznej doniosłości w kontekście funkcjonowania budżetu.

<sup>16</sup> Zob. np. wyrok z 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-247/98 *Republika Grecka przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2001:4, pkt 13; wyrok z 7 lutego 1976 r. w sprawach połączonych 15-16/76 *Francja przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1979:29, pkt 26–28.



**10.2.5.** W centrum dyskusji w sprawie groźby weta ze strony rządu polskiego i węgierskiego znalazły się zarzuty naruszenia uzgodnień podjętych podczas posiedzenia Rady Europejskiej, które znalazły wyraz w konkluzjach z 21 lipca 2020 r. Wbrew jednak poglądom obu tych rządów, projekt rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości odpowiadał tym uzgodnieniom Rady Europejskiej (w ramach których wszystkie państwa, w tym Polska i Węgry, wyraziły zgodę na przyjęcie wszystkich trzech aktów prawnych pakietu). Nie wystąpiła też żadna potrzeba dokonywania rewizji Traktatów stanowiących UE z tego względu, że system warunkowości wymagałby zakotwiczenia bezpośrednio w ich postanowieniach.

Przytoczmy wpieryw stosowne postanowienia konkluzji Rady Europejskiej z 21 lipca 2020 r. W konkluzjach do omawianego problemu odnosił się punkt A24: „Interesy finansowe Unii są chronione zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w Traktatach Unii, w szczególności zgodnie z wartościami zapisanymi w art. 2 TUE. Rada Europejska podkreśla znaczenie ochrony interesów finansowych Unii. Rada Europejska podkreśla znaczenie poszanowania praworządności”. Dalsze postanowienia zawierał załącznik do konkluzji. Jego punkt 22 powtarzał dosłownie postanowienia cytowanego wyżej punktu A24, natomiast punkt 23, o węzłowym znaczeniu, brzmi: „Na tej podstawie zostanie wprowadzony system warunkowości w celu ochrony budżetu i instrumentu NextGeneration EU. W tym kontekście Komisja zaproponuje środki w przypadku naruszeń przyjmowane przez Radę większością kwalifikowaną. Rada Europejska szybko powróci do tej kwestii”.

Węzłowe znaczenie w omawianym kontekście miały dwa problemy:

- Jaki wpływ może mieć Rada Europejska na uchwalenie rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości?
- Jaki wpływ może mieć Rada Europejska na podejmowanie decyzji w sprawie zastosowania środków przewidzianych w tym rozporządzeniu wobec państwa niepraworządnego?

W odniesieniu do pierwszego problemu, to punkt 23 załącznika konkluzji mógł być rozumiany jedynie – stosownie do kompetencji Rady Europejskiej określonych w Traktatach (art. 15 ust. 1 TUE) – jako polityczny „impuls” przyjęcia rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości:

- Stosownie do tego Komisja Europejska wystąpiła z projektem rozporządzenia (projekt pierwotny został przedłożony już 5 maja 2018 r.), którego podstawą prawną jest art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE: rozporządzenie było więc przyjmowane w zwykłej procedurze ustawodawczej, w której Rada UE podejmuje decyzje większością kwalifikowaną, Parlament Europejski zwykłą większością głosów i wysłuchać należy opinii Trybunału Obrachunkowego;
- Rada Europejska nie brała udziału w tej procedurze. *Notabene* na podstawie art. 15 ust. 1 TUE nie można ona pełnić „funkcji prawodawczej”, poza przypadkami ściśle wskazanymi w Traktatach;
- Stwierdzenie zawarte w konkluzjach, że Rada Europejska „szybko powróci do tej kwestii” mogło w kontekście zwykłej procedury ustawodawczej oznaczać jedynie, że sprawa uchwalania rozporządzenia będzie przedmiotem jej szczególnej uwagi. Dyskusje w Radzie Europejskiej mogłyby się oczywiście „przełożyć”

na stanowisko państw w Radzie UE, ale – jak wiadomo – wszystkie państwa, poza Polską i Węgrami, opowiedziały się na wstępnym etapie tej procedury za przyjęciem rozporządzenia;

- Jak wspomniano, Rada Europejska w ściśle określonych w TUE i TFUE przypadkach może podejmować decyzje o charakterze prawnym, występują również nieliczne przypadki, w których Rada Europejska ma wpływ na przebieg procedur stanowienia prawa pochodnego. Chodzi o tzw. hamulec bezpieczeństwa: gdy w toku procedury uchwalania aktu prawa pochodnego decyzja zapada w Radzie UE większością kwalifikowaną, państwo członkowskie może zwrócić się do Rady Europejskiej, wskazując, że przyjęcie takiego aktu prawnego naruszyłoby jego ważne interesy; w takich przypadkach Rada Europejska może m.in. zablokować przyjęcie aktu prawnego, względnie domagać się zmiany jego treści. W grę wchodzi tu jednak kilka przypadków ściśle określonych w Traktatach. Nie ma wśród nich art. 322 ust. 1 TFUE.

Drugi natomiast problem dotyczył udziału Rady Europejskiej w samej procedurze (która miała być ustanowiona na mocy rozporządzenia) podejmowania środków sankcyjnych wobec państwa niepraworządnego. Z punktu 24 konkluzji Rady Europejskiej z 21 lipca 2020 r. wynikało, że inicjatywa podjęcia takiego środka ma wychodzić od Komisji Europejskiej, a ostateczną decyzję podejmować ma Rada UE decydując większością kwalifikowaną.

- Procedura przewidziana w projekcie rozporządzenia w pełni odpowiadała tym założeniom (w ramach poszukiwania tzw. kompromisu osłabiono efektywność tej procedury, bowiem według pierwotnego projektu Komisji Europejskiej Rada UE miała podejmować decyzje według tzw. odwróconej większości kwalifikowanej, tj. projekt Komisji uważany byłby za uchwalony przez Radę UE, o ile nie zablokowałaby ona jego uchwalenia większością kwalifikowaną);
- Natomiast poszukiwanie w postanowieniach punkt 24 konkluzji, iż „*Rada Europejska szybko powróci do tej kwestii*” uzgodnienia, że Rada Europejska ma być w tej procedurze ostatnią instancją, decydującą jednogłośnie o nałożeniu środka wobec państwa niepraworządnego, nie ma żadnego uzasadnienia, począwszy od tego, że Rada Europejska nie może co do zasady pełnić „funkcji prawodawczej”, a skończywszy na tym, że jednogłośność w tej sprawie z góry skazywałaby procedurę na nieefektywność;
- W istniejących ramach prawa UE, projekt rozporządzenia przewidywał (motyw 17a) możliwość „przedyskutowania” przez Radę Europejską sprawy w „przypadku szczególnym”, po wniesieniu przez Komisję Europejską projektu decyzji do Rady UE. Przedłuża to procedurę w Radzie UE do trzech miesięcy. Wyniki „dyskusji” w Radzie Europejskiej nie mogą być jednak elementem procedury uchwalania decyzji, mogą się jedynie „przełożyć” na stanowiska państw w Radzie UE (która, przypomnijmy – decyduje większością kwalifikowaną). Wyjście poza taką formułę byłoby niezgodne z kompetencjami Rady Europejskiej oraz naruszałoby zasadę autonomii instytucjonalnej (w tym przypadku kompetencje Rady UE w ramach zwykłej procedury ustawodawczej – art. 294 TFUE), a tym samym byłoby sprzeczne z Traktatami stanowiącymi podstawę UE.

Przedłożony paralelnie przez polski i węgierski rząd postulat przeprowadzenia rewizji Traktatów stanowiących UE w celu wprowadzenia do nich systemu warunkowości (z decydującą rolą Rady Europejskiej działającej jednomyślnie) był po prostu niepoważny: oznaczał w istocie odłożenie sprawy *ad calendas graecas* (nic nie zapowiada, aby w najbliższych latach doszło do negocjacji nad traktatem rewizyjnym). Poza tym postulat taki nie miałby żadnych szans na poparcie ze strony pozostałych państw członkowskich: tego rodzaju mechanizmy sankcyjne, których podstawą prawną są unijne rozporządzenia, istnieją w odniesieniu do funduszy unijnych (o czym były już mowa), a w ostatnich latach wprowadzone zostały w ramach reformy Unii Gospodarczej i Walutowej (w tzw. sześciopaku i tzw. dwupaku). Żadne z państw nie kwestionowało ich zgodności z prawem UE. Poza tym państwa zmierzają od lat w innym kierunku – wprowadzenia również w odniesieniu do rozporządzenia ustalającego wieloletnie ramy finansowe procedury, w którym Rada UE działa większością kwalifikowaną (zob. akapit drugi w ust. 2 art. 312 TFUE).

Podkreślić należy też, że każde państwo członkowskie może chronić swoje interesy w ramach procedur przewidzianych w Traktatach stanowiących podstawę UE. W szczególności, jeśli rząd polski i rząd węgierski uważały, że planowane rozporządzenie nie ma podstawy prawnej w tych Traktatach, to mogą po jego wejściu w życie wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości o zbadanie legalności rozporządzenia (co uczyniły). Podobnie państwo, wobec którego zastosowany zostanie środek na podstawie rozporządzenia, będzie mogło skarżyć do Trybunału Sprawiedliwości jego legalność. Unia Europejska jest wspólnotą prawną, a przewidziane w Traktatach procedury działają efektywnie. Wypowiedzi funkcjonariuszy formacji rządzącej, że nie akceptują takich procedur, ponieważ nie „mają zaufania” do Trybunału Sprawiedliwości świadczą jedynie o zastraszającym nihilizmie prawnym.

**10.2.6.** W końcu w argumentacji przedstawiciele formacji rządzącej na Węgrzech i w Polsce pojawiały się poglądy nie tylko kuriozalne z punktu widzenia zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, ale wręcz zagrażające dalszemu pozostawaniu tych państw w Unii. Odwoływano się mianowicie do rzekomo dyskryminujących działań Komisji Europejskiej wobec Węgier i Polski, grożono wstrzymaniem płacenia składek członkowskich, a nawet kontrolą ze strony krajowych sądów konstytucyjnych decyzji unijnych, w tym wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE. Była to „zapowiedź” skali problemów, które wystąpiły w Polsce w drugiej połowie 2021 r., a masa krytyczna została osiągnięta wraz z wypowiedzią polskiego upolitycznionego TK z 7 października 2021 r., w której na wniosek Prezesa Rady Ministrów zakwestionowano zasadę pierwszeństwa prawa unijnego i obowiązywanie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w Polsce<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21 z 7 października 2021 r. jest dotknięte wadliwością wynikającą z nienależytej obsady składu orzekającego, a dodatkowo przyjmuje jako podstawę wnioskowania szereg twierdzeń niezajdujących pokrycia w stanie normatywnym (polskim i europejskim) i wiedzy prawoznawczej na ich temat i ma na celu legalizację niekonstytucyjnych, niezgodnych z prawem UE i Europejską konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) zmian w wymiarze sprawiedliwości po 2015 r. oraz wywarcie nacisku na sędziów polskich, aby pomijali wiążące ich wyroki

Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to nie odpowiada prawdzie, że Polska jest dyskryminowana przez Komisję Europejską i przez niektóre państwa członkowskie w ocenie dotyczącej stanu praworządności. Zwodnicze i prowadzące na manowce było i jest rekomendowanie, aby odwracać dyskusję o praworządności na piętnowanie innych państw członkowskich UE oraz unijnych instytucji. Podobnie sugerowanie składania skarg do Trybunału Sprawiedliwości przeciwko innym państwom członkowskim w związku z ich poparciem dla systemu warunkowości było i jest nie tylko chybione, ale skrajnie nieodpowiedzialne. Działania takie nie tylko nie wpisywałyby się w utrwaloną praktykę koncyliacyjnego członkostwa w UE, ale łamałyby logikę i sens integracji, a także byłyby sprzeczne z polską racją stanu, stanowiąc dodatkowo formę ordynarnego szantażu:

- Polska jest coraz bardziej osamotniona w Unii Europejskiej i coraz bardziej dystansuje się od europejskiej kultury prawnej. Partnerstwo w nieszczęśliwej pozycji z Węgrami jest wynikiem polityki krajowej, ale nie jest wspólnotą wizji dla przyszłości Unii. Tego rodzaju sojusze są kruche, bo oparte na narodowych egoizmach pobudzanych krótkimi, doraźnymi interesami politycznymi.
- Naiwnym jest przekonanie, że instytucje UE czy inne państwa członkowskie nie znają spraw polskich i skali naruszeń praworządności. Ułudą jest także to, że sprawy te są do zakrycia przez odwracanie uwagi czy to wyszukiwaniem potknięć u innych państw, czy też przygotowaniem ksiąg, raportów i opinii – wzorowanych na dokumentach unijnych, a prezentujących perspektywę rządową, raczej kompromitujących Polskę, a przekazywaną dla opinii publicznej w kraju jako receptę dla całej Unii. Tego rodzaju dokumenty nie są traktowane w państwach UE poważnie, wręcz przeciwnie, stanowią kolejny przykład awanturnictwa politycznego o nieokreślonym w istocie celu.
- Jako skrajnie niebezpieczne dla polskiej racji stanu należy uznać rekomendacje do pozywania innych państw członkowskich UE przed Trybunał Sprawiedliwości w związku z ich stanowiskami o naruszeniu praworządności w Polsce i poparciem systemu warunkowości. Mowa jest tu o skardze z art. 259 TFUE. Zgodnie z nią – każde państwo członkowskie może wnieść sprawę do Trybunału, jeśli uzna, że inne państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy Traktatów. W historii integracji europejskiej zaledwie kilka razy została dotąd użyta ta procedura. Ostatni przykład stanowi skarga Węgier przeciwko Słowacji w związku z zakazem wjazdu na terytorium Słowacji Prezydenta Węgier (wyrok z 16 października 2012 r., w efekcie Węgry sprawę przegrały). Aktualnie zaś została zainicjowana procedura przez Czechy (przeciwko Polsce) w związku z przedłużeniem działalności kopalni odkrywkowej węgla brunatnego Turów. Czesi wskazują w skardze m.in. na długotrwałą i poważną dewastację środowiska naturalnego, także na swoim terytorium. Skargi tego rodzaju

---

Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i odstępowali – pod groźbą odpowiedzialności dyscyplinarnej – od badania statusu sędziów powołanych przez upolitycznioną Krajową Radę Sądownictwa. W wyroku z 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18) Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, iż rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego z udziałem osoby wybranej na miejsce już obsadzone narusza art. 6 ust. 1 EKPC i taki organ nie spełnia wymogu „sądu ustawionego ustawą”.

powinny być precyzyjnie uzasadnione merytorycznie, wnoszone po dokładnym rozważeniu skali ewentualnych korzyści i strat. W przeciwnym razie (tak jak skarga węgierska) są przejawem pieniactwa politycznego, co rodzi szczególnie negatywne konsekwencje na arenie międzynarodowej.

- Wskazywanie wybiórczo rozwiązań z innych państw członkowskich w ich systemach sądowniczych, które w większej lub mniejszej mierze odpowiadają poszczególnym rozwiązaniom nowego ustroju polskiego sądownictwa, mija się z prawdą i nie nadaje się do rzetelnej aplikacji, a służy dezinformacji na wewnętrzny użytek polityczny. Przykłady są wybierane „pod tezę”, nie pokazują całości uwarunkowań ustrojowych danego państwa, a tylko wybiórczo poszczególne instytucje, procedury, pomijając ważne tło tradycji i kultury prawnej, uwarunkowań politycznych. Przede wszystkim – pierwsze i podstawowe – spojrzenie na sądownictwo polskie musi odbywać się przez pryzmat polskiej Konstytucji, która wyznacza ramy i procedury i która jest łamana wskutek zmian wprowadzanych przez ustawy, bez jej formalnej zmiany. Drugim pryzmatem – jest system Unii Europejskiej i jej wartości, w tym zasada praworządności.
- Unijne programy pomocowe to nie są pieniądze „które się należą”, ale są pomocą realizowaną zwłaszcza dla podniesienia poziomu życia obywateli UE z regionów o niższym poziomie rozwoju. Jednak środki te, aby mogły przynosić obiektywne korzyści, muszą być wydatkowane zgodnie z prawem, a ewentualne naruszenia procedur muszą być poddane skutecznej kontroli sądowej, a więc sądów niezależnych i niezawisłych.

Równie niebezpieczny z politycznego punktu widzenia jest postulat zaprzestania płacenia składki do budżetu UE. Wbrew temu, co głoszone było i jest przez przedstawicieli rządzącej obecnie formacji, odmowa wpłaty składek członkowskich przez Polskę do budżetu UE nie jest żadnym argumentem w negocjacjach, ani efektywnym środkiem „techniki negocjacyjnej”. Jest zaś koncepcją szkodliwą dla interesów Polski:

- Płacenie składek do budżetu UE przez państwo członkowskie jest jednym z fundamentalnych obowiązków państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Groźba „niepłacenia składek” jest zatem groźbą niewykonania tego obowiązku i – tym samym – naruszeniem zobowiązań międzynarodowych Polski.
- Trzeba przy tym zauważyć, że ta groźba nie była i nie jest formułowana ścisłym, prawnym językiem, przez to jest wieloznaczna. Może bowiem oznaczać nieodprowadzanie albo jedynie tzw. wkładu własnego państwa, albo nieodprowadzanie kwot z wszystkich innych źródeł dochodów budżetowych UE, tj. z udziału Unii w podstawie opodatkowania VAT oraz z pobranych ceł od wwozu towarów na unijny obszar celny. Z punktu widzenia prawnego, wszystkie te groźby to groźby naruszenia prawa. W wymiarze politycznym, groźba zupełnego zaprzestania płacenia składek może być uznana za oczywiście bardziej negatywną niż groźba zaprzestania ich płacenia jedynie w jednym tytule.
- Jednak bez względu na wszystkie te oceny, wspomniana groźba jest nieskuteczna i szkodliwa dla polskiego budżetu państwa także dlatego, że Polska więcej z unijnego budżetu otrzymuje niż do niego wkłada. Niepłacenie składek powoduje bowiem odpowiednie ograniczenie wydatków budżetowych Unii Europejskiej,



które w największym stopniu dotkną państwa, które zrealizowało swoją zapowiedź niepłacenia składek – długi państwa wobec budżetu UE mogą być bowiem potrącane z wypłat na rzecz tego państwa<sup>18</sup>.

- Drugą kwestią jest to, że od należnych kwot naliczone są odsetki. Kwoty należne od państwa członkowskiego, a przez nie niezapłacone tworzą dług. Po jego stwierdzeniu, właściwy urzędnik Komisji wysyła do państwa notę z określeniem terminu jego spłaty. Po bezskutecznym upływie tego terminu naliczane są odsetki (obecnie 3% w skali roku, ale wysokość oprocentowania zmienia się stosownie do zmiany właściwej stopy EBC).
- Niepłacenie składek do organizacji międzynarodowych zdarza się w praktyce państw (najdonioślejsza i najbardziej znana jest praktyka USA wobec ONZ, co USA uzasadniają „nieprawidłowym zarządzaniem przez ONZ otrzymanymi pieniędzmi”). W każdym przypadku realizacja takiej groźby jest naruszeniem prawa. Z reguły takie powstrzymanie się od płacenia składek ma sens polityczny wtedy, gdy dana organizacja nie dokonuje późniejszej redystrybucji środków do państwa płacącego albo samo takie państwo jest płatnikiem netto danej organizacji (tj. więcej pieniędzy wpłaca niż otrzymuje). O innych przypadkach niepłacenia składek w praktyce prawidłowo zarządzanych państw nie ma mowy. W tym całym kontekście polska groźba nie ma sensu.

Podczas dyskusji w sprawie groźby sięgnięcia po weto pojawiła się w opiniach przedstawicieli formacji rządzących koncepcja, stosownie do której krajowe sądy konstytucyjne miałyby kompetencje do kontrolowania zgodności wyroków Trybunału Sprawiedliwości z Konstytucją. Był to „zwiastun” problemów, jakie skumulowały się w Polsce w drugiej połowie 2021 r. Są one analizowane w innych rozdziałach niniejszej książki<sup>19</sup>. W tym miejscu należy podkreślić, że podejście takie podważa fundamenty prawnie Unii Europejskiej i tym samym stawia pod znakiem zapytania dalsze członkostwo danego państwa w Unii.

### **10.3. Prawne i praktyczne aspekty interpretacji konkluzji Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r.**

**10.3.1.** Rządy Orbana i Morawieckiego, podczas szczytu Rady Europejskiej 10–11 grudnia 2020 r., ostatecznie zrezygnowały z groźby weta. Szefowie państw lub rządów zaakceptowali projekty wszystkich aktów prawnych wchodzących w skład pakietu, w tym rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości, którego tekst został zaakceptowany bez żadnych zmian w stosunku do projektu. Jak już wspomniano, w punkcie I konkluzji Rady Europejskiej zawarty został komentarz do rozporzą-

<sup>18</sup> Zob. art. 101–102 Rozporządzenia 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.

<sup>19</sup> Zob. rozdział 9 A. Wyrozumskiej.

dzenia w sprawie systemu warunkowości, przy czym jego znacząca część powtarza postanowienia TUE, względnie samego rozporządzenia, „wydobywając” z nich te aspekty, które mają znaczenie w kontekście wcześniejszej dyskusji. Komentarz ujęty został w czterech punktach.

W pierwszym z nich podkreśla się znaczenie art. 2 TUE, który zawiera katalog wspólnych wartości UE, w tym zasadę praworządności, nawiązuje się także do procedury art. 7 TUE, która może być uruchomiona w stosunku do państw naruszających praworządność (przypomnijmy, że biegnie ona obecnie w odniesieniu do Polski i Węgier). We wprowadzeniu do punktu drugiego podkreślono, w kontekście stosowania rozporządzenia, znaczenie podstawowych zasad zakorzenionych w Traktatach stanowiących UE, takich jak: obowiązek poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich, ich struktur politycznych i konstytucyjnych, zasady kompetencji powierzonych (tj. że UE może działać jedynie w ramach kompetencji powierzonych jej przez państwa członkowskie), zasady obiektywizmu i zakazu dyskryminacji. Zasadniczy komentarz związany z rozporządzeniem w sprawie zasady warunkowości zawarty został w jedenastu akapitach punktu drugiego, oznaczonych literami od a) do k). W punkcie trzecim natomiast Rada Europejska odnotowała, że Komisja Europejska zamierza przyjąć oświadczenie, w którym uwzględni stosowne elementy z punktu drugiego, „w zakresie jej obowiązków wynikających ze stosowania rozporządzenia”. Punkt czwarty części I konkluzji ma znaczenie proceduralne.

Rozbieżności interpretacyjne istniały co do tego, jak należy traktować konkluzje Rady Europejskiej w zakresie wskazówek co do stosowania rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości<sup>20</sup>. Konkluzje Rady Europejskiej są z natury swojej dokumentem politycznym. Nie mogą więc zmienić traktatowej natury rozporządzeń ani samej ich treści. Z drugiej jednak strony, konkluzje wyrażają zobowiązania polityczne podejmowane na najwyższym szczeblu – przez głowy państw lub szefów rządów państw członkowskich UE, wydaje się też, że pod pewnymi warunkami wywoływać mogą skutki prawne<sup>21</sup>.

Rozpatrując rozbieżności dotyczące interpretacji postanowień punktu I konkluzji Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r. należy mieć również na względzie, że w polskiej dyskusji pojawiają się zniekształcenia (także w warstwie językowej), które mogą wprowadzić w błąd co do istoty przyjętych rozwiązań. Z tego powodu bardzo ważna jest wręcz egzegeza przyjętego tekstu. Niezbędne jest również analizowanie postanowień punktu I konkluzji nie jako dokumentu samodzielnego, lecz w ścisłym związku z postanowieniami rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości<sup>22</sup>. W innym przypadku interpretacja konkluzji prowadzi na manowce.

<sup>20</sup> Zob. J. Kranz, *Weto* czyli *wymagowane pretensje...*

<sup>21</sup> Zob. A. Wyrozumska, *Porozumienie w sprawie rozporządzenia „pieniądze za praworządność” może okazać się skuteczne*, „Monitor Konstytucyjny”, 22.12.2020, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/16653#sdfootnote32anc> (dostęp 27.12.2020). Poszerzony tekst A. Wyrozumskiej, *Czy porozumienie w sprawie rozporządzenia „pieniądze za praworządność” będzie skuteczne?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 1, s. 24 i nast.

<sup>22</sup> Zob. szerzej publikację A. Wyrozumskiej, tamże.



**10.3.2.** W dalszych częściach tego rozdziału w pierw analizie poddane zostaną aspekty prawne zasadniczych problemów związanych w punktem 2 części I konkluzji Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r., a następnie mechanizm warunkowości zawarty w rozporządzeniu zostanie oceniony w świetle pragmatyki unijnego procesu decyzyjnego.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że zasadniczo konkluzje Rady Europejskiej nie zmieniają ani materialnych, ani proceduralnych postanowień rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości. Nie wychodzą bowiem poza to, co i tak wynikałoby z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w odniesieniu do procedur i środków, jakie są przewidziane w tym rozporządzeniu. Taką ocenę wspiera opinia Służby Prawnej Rady UE z 11 grudnia 2020 r.<sup>23</sup>, stosownie do której konkluzje Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r. są zgodne z rozporządzeniem w sprawie systemu warunkowości i respektują jego treść i cele, a żaden z punktów tych konkluzji nie stoi w sprzeczności z rozporządzeniem, nie zaprzecza jego postanowieniom, ani go nie zmienia i nie modyfikuje. Następnie w opinii Służby Prawnej Rady UE podkreślono, że konkluzje zawierają interpretacyjne wyjaśnienia i wyrażają wspólne rozumienie tego, jak rozporządzenie będzie stosowane w praktyce<sup>24</sup>. Koresponduje z tym oświadczenie Komisji Europejskiej w sprawie konkluzji Rady Europejskiej<sup>25</sup>: „... Komisja, stosując rozporządzenie, zobowiązana jest elementami wymienionymi w punkcie (2) konkluzji z 10–11 grudnia 2020 r., w stopniu w jakim znajdują się one w zakresie jej zadań, zgodnie z Traktatami”<sup>26</sup>.

**10.3.3.** W zakresie prawnej interpretacji części I konkluzji Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 roku w sprawie modelu „wytycznych”, które ma przyjąć Komisja Europejska (część I punkt 2 lit. c/ konkluzji), objaśnienia znaczenia postanowień konkluzji informują, że:

- „Komisja zamierza opracować i przyjąć wytyczne o sposobie stosowania” rozporządzenia w sprawie systemu praworządności;
- wytyczne te będą zawierać opis metodyki przeprowadzenia oceny państw, co do których przepisy owego rozporządzenia miałyby być stosowane;
- wytyczne te będą opracowane w „ścistej konsultacji z państwami członkowskimi”;
- gwarantują, że wytyczne będą służyć zapewnieniu takiego stosowania ustanowionej w rozporządzeniu zasady warunkowości, by była ona „obiektywna, uczciwa, bezstronna, oparta na faktach oraz niedyskryminacyjna, a także by zapewniała prawo do rzetelnego rozpatrzenia argumentów (*due proces*) oraz równość traktowania państw członkowskich”;

<sup>23</sup> Zob. „Politico” z 15 grudnia 2020 r., gdzie w dziale „Brussels Playbook” powoływana jest ta opinia <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/politico-brussels-playbook-changing-the-paradigm-deals-and-no-deals-belarus-government-in-exile/> (dostęp 28.12.2020).

<sup>24</sup> Tamże.

<sup>25</sup> Załącznik 3 do dokumentu Sekretariatu Rady UE (CM 5358/20 z 14.12.2020).

<sup>26</sup> Zakładać należy, że chodzi tu o oświadczenie Komisji Europejskiej, o którym mowa w punkcie 3 części I konkluzji Rady Europejskiej z 10–11 grudnia 2020 r.

- zapowiadają, że w przypadku, gdyby w odniesieniu do rozporządzenia zapadł wyrok TSUE dotyczący jego ważności (a zatem taki, który byłby wydany na podstawie art. 263 TFUE), istotne dla wskazówek implikacje takiego wyroku zostaną w nich uwzględnione.

Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 2021 r. Już od tej daty Komisja Europejska może, ale nie musi, przyjąć swoje wytyczne. Jeżeli będzie je przyjmować, to uczyni w procedurze analogicznej do procedury komitologicznej, w której państwa miałyby kompetencje doradcze. Wymaganie, by przyjęte wytyczne uwzględniły także implikacje ewentualnego wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE odnoszącego się do rozporządzenia, nie są niczym szczególnym. Wymóg taki nie wstrzymał wejścia w życie rozporządzenia, ani nie wyznacza żadnego wymagania, które mogłoby opóźnić przyjęcie przez Komisję wytycznych.

**10.3.4.** W zakresie pomocniczego charakteru ustanowionego w rozporządzeniu mechanizmu warunkowości (część I punkt 2 lit. d/ konkluzji) konkluzje z 11 grudnia 2020 r. stwierdzają, że mechanizm warunkowości ma charakter pomocniczy, a zatem stosowanie go musi tę cechę mechanizmu uwzględniać. Pomocniczość mechanizmu ma polegać na tym, że jego środki będą uwzględniane (a zatem i stosowane) jedynie wtedy, gdy inne procedury ochrony interesów finansowych UE nie pozwoliłyby (ang. „*would not allow*”) na bardziej skuteczne zapewnienie owej ochrony.

Wymaganie przestrzegania zasady pomocniczości w odniesieniu do modelu stosowania rozporządzenia także nie jest niczym nowym. Zasada ta przecież i tak by obowiązywała. W konkluzjach z 11 grudnia 2020 r. stosowanie zasady pomocniczości w szczególności nie implikuje kolejności stosowania środków zaradczych w przypadku stwierdzenia systemowych nadużyć na szkodę interesów finansowych UE. Oznacza to, że ocena efektywności różnych takich środków i ewentualny wybór środków ustanowionych w rozporządzeniu może być *ex ante*. Innymi słowy, wybór środków rozporządzenia jako właściwych do ochrony interesów finansowych UE nie może zależeć od wcześniejszego zastosowania innych środków, a jedynie od oceny wszystkich środków pod tym kontem.

**10.3.5.** W sprawie stosowania zasady proporcjonalności w mechanizmie warunkowości (część I punkt 2 lit. e/ konkluzji z 11 grudnia 2020 r.) postanowienia konkluzji wymagają, by środki rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości były dobierane tak, by były one proporcjonalne do „wpływu naruszeń praworządności na właściwe zarządzanie finansowe budżetem Unii lub na interesy finansowe Unii”.

Konkluzje nie wprowadzają więc żadnych nowych szczególnych wymogów dotyczących stosowania zasady proporcjonalności<sup>27</sup>. Przypominają jedynie, że dla zachowania tej zasady konieczne jest również zbadanie wystarczająco jednoznacznego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy naruszeniem przez państwo zasad praworządności (w ramach zdarzeń określonych w sposób stypizowany w rozpo-

<sup>27</sup> Por. A. Wyrozumska, *Porozumienie w sprawie rozporządzenia „pieniądze za praworządność” może okazać się skuteczne...*

rządzeniu), a naruszeniem interesów finansowych UE. Te przypadki, które są naruszeniem zasady praworządności (także w modelu kumulacyjnym, o którym mowa m.in. w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości), ale które nie wykazują wystarczająco jednoznacznego związku przyczynowo-skutkowego z naruszeniem interesów finansowych UE, nie mogą (i nigdy nie mogły) być traktowane jako przesłanki zastosowania mechanizmu warunkowości.

**10.3.6.** W sprawie przesłanek uruchomienia mechanizmu warunkowości (część I punkt 2 lit. e/, f/ i g/ konkluzji z 11 grudnia 2020 r.) postanowienia konkluzji przewidują, że:

- owo uruchomienie mechanizmu musi wynikać ze stwierdzonego, w sposób „wystarczająco bezpośredni” i rzetelny (ang. „*sufficiently and duly*”), związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy stwierdzonymi naruszeniami zasady praworządności a negatywnymi skutkami owych naruszeń dla interesów finansowych UE, co ma implikować, że jakiegokolwiek („jakiś”) stwierdzenie naruszeń praworządności (ang. „*a breach of the rule of law*”), samo w sobie, nie może wystarczać do uruchomienia zastosowania mechanizmu;
- przewidziane w rozporządzeniu przesłanki zastosowania środków warunkowości mają być interpretowane tak, aby nie dopuścić do włączenia do ich listy innych przesłanek, odnoszących się do czynników lub zdarzeń mających inną niż możliwa do przypisania wspomnianym przesłankom naturę;
- w szczególności, przesłanką zastosowania warunkowości nie może być ogólny wniosek o naruszaniu zasady praworządności (ang. „*generalized deficiencies*”);
- procedura zastosowania środków warunkowości wobec danego państwa ma rozpoczynać się nawiązaniem dialogu z państwem członkowskim, które w jego ramach będzie miało szansę naprawy sytuacji.

Uzgodnione w konkluzjach z 11 grudnia 2020 r. przesłanki stosowania systemu warunkowości odnoszą się do mechanizmu subsumpcji przepisów rozporządzenia jako takiego. Określają jej ramy – ale w tym zakresie nie wydają się zmieniać tego, co można byłoby sobie wyobrazić jako model wykładni przepisów rozporządzenia w odniesieniu do sytuacji faktycznych, w których miałyby one zastosowanie. Ponieważ w modelu tym należy posługiwać się kryteriami takimi jak „wystarczająca bezpośredniość związku przyczynowo-skutkowego”, „rzetelność”, a także kryterium konkretyzacji naruszenia praworządności, ważną rolę w procesie jego stosowania będzie odgrywać praktyka Komisji oraz – zwłaszcza – orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Nie ma szczególnego charakteru, tj. takiego, którego prawo UE nie zna, zawarta w konkluzjach zapowiedź zastosowania środków rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości po przeprowadzeniu rozmów („dialogu”) z państwem członkowskim. Jest to rozwiązanie powszechnie stosowane w takich przypadkach, przy czym głównym przykładem jest procedura art. 258 TFUE.

**10.3.7.** W sprawie zakresu przedmiotowego i określenia stosowania rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości w czasie (część I punkt 2 lit. k/ konkluzji z 11 grudnia 2020 r.), należy stwierdzić, że konkluzje Rady Europejskiej zapowie-

działa, że będzie ono stosowane od 1 stycznia 2021 r. Jego środki będą zaś miały zastosowanie co do pozycji wydatkowych budżetu (*commitments*), uruchomionych już w ramach Nowej Perspektywy Budżetowej, w tym do funduszu *NextGenerationEU*.

Jedynym zobowiązaniem, które ingeruje w merytoryczną treść rozporządzenia jest to zapowiadające stosowanie jego środków jedynie w odniesieniu do nowych tytułów budżetowych, powstałych w wyniku przyjęcia Wieloletnich Ram Finansowych. Jest to rozwiązanie prawnie wątpliwe, ale – bez względu na wszystko – mające dla Polski i tak marginalne znaczenie. Wedle najlepszej wiedzy, w Polsce nie zaistniały dotychczas takie systemowo zdeterminowane okoliczności, które uzasadniałyby skuteczne zastosowanie zasady warunkowości do wydatków poniesionych przed 2021 r. Rozwiązanie to jest za to bardzo ważne dla rządu Węgier, który – jak można dowiedzieć się z wielu materiałów informacyjnych – ustanowił mechanizm systemowego zawłaszczania środków budżetu UE przez grupy oligarchiczne związane z rządzącymi politykami<sup>28</sup>. Zastrzeżenia wobec powyższego rozwiązania wyrażane jest już w licznych komentarzach, m.in. ze strony deputowanych do Parlamentu Europejskiego (debata podczas sesji 15–17 grudnia 2020 r.), wskazujących że wydatki z poprzedniego wieloletniego budżetu będą dokonywane aż do końca 2023 r., a samo rozporządzenie dotyczy generalnie ochrony budżetu UE, a nie jedynie tych jego zobowiązań, które zostaną podjęte w okresie 2021–2027.

**10.3.8.** W sprawie roli Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do rozporządzenia i ustanowionego w nim mechanizmu warunkowości (głównie część I punkt 2 lit. c/ konkluzji z 11 grudnia 2020 r.) z objaśnień znaczenia postanowień konkluzji wynika, że w przypadku wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności w odniesieniu do rozporządzenia wytyczne (Komisji Europejskiej) zostaną sfinalizowane po wydaniu wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości, tak aby uwzględnić wszelkie istotne elementy wynikające z takiego wyroku. Do czasu sfinalizowania tych wytycznych Komisja nie zaproponuje środków na mocy rozporządzenia. Ponadto w punkcie 3 konkluzji stwierdza się, że uzgodnienia zawarte w konkluzjach nie przesądzają kwestii wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia na podstawie art. 263 TFUE.

Wejście rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości w życie 1 stycznia 2021 r. otworzyło drogę do środków prawnych, które przewidują Traktaty stanowiące UE, a prowadzonych na forum Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał Sprawiedliwości jest sądem unijnego porządku prawnego, a jego rolę wyraża zwłaszcza art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE, stwierdzający, że Trybunał „zapewnia (...) poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów”. Trybunał wykonuje m.in funkcję sądu konstytucyjnego UE i rozstrzyga o legalności aktów instytucji (a więc np. rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady), oceniając kompetencję instytucji do wydania aktu, zgodność aktu z prawem materialnym i proceduralnym (art. 263 ust. 1–3, art. 264, art. 265 ust. 1–2, art. 266 TFUE).

<sup>28</sup> Zob. np. D. Kalan, *How EU Fraud Schemes Work in Orban's Hungary*, BIRN, 8 December 2020; S. Gebrekidan, M. Apuzzo, B. Novak, *The Money Farmers: How Oligarchs and Populists Milk the E. U. for Millions*, „New York Times”, 3 November 2019.

W związku z wejściem w życie rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości możliwe jest uruchomienie wszelkich procedur przewidzianych prawem UE. W tym świetle oceniać należy stosowne fragmenty konkluzji Rady Europejskiej. W momencie przyjmowania konkluzji zarysowało się w związku z tym kilka możliwych scenariuszy dla roli, którą może odegrać Trybunał Sprawiedliwości. Są to:

- skarżenie rozporządzenia przez Polskę i/lub Węgry z wnioskiem o zbadanie jego legalności w świetle prawa UE (w trybie art. 263 TFUE)<sup>29</sup>;
- zaskarżenie samych konkluzji Rady Europejskiej w części dotyczącej rozporządzenia;
- zaskarżenie w tym trybie także decyzji Rady UE, podjętej na podstawie rozporządzenia;
- potencjalnie podjęcie skargi na bezczynność organów (w trybie art. 265 TFUE), która systemowo stanowi uzupełnienie ww. skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawnego.

W przypadku skargi na nieważność należy podkreślić, że zawarte w uzasadnieniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości w tej sprawie argumenty mają zostać uwzględnione w wytycznych przygotowywanych przez Komisję Europejską. Odnosząc się do poszczególnych możliwych scenariuszy postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości:

- Po wejściu w życie rozporządzenia 1 stycznia 2021 r. m.in. państwa członkowskie mogą wnieść do Trybunału Sprawiedliwości w ciągu dwóch miesięcy od publikacji rozporządzenia skargę nakierowaną na zbadanie jego legalności w świetle prawa UE. Węgry i Polska zapowiadały wniesienia takich skarg. Dokonały tego pod sam koniec upływającego okresu, 11 marca 2021 r. Na początku października 2021 r. odbyła się rozprawa w obu sprawach, a na przełomie 2021 i 2022 oczekiwany jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości. Oczekiwanie na wyrok nie hamuje Komisji Europejskiej w przygotowaniu materiałów do wszczęcia ewentualnych procedur w ramach rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości.
- Potencjalnie możliwa jest sytuacja, w której jeden z uprawnionych podmiotów (instytucje unijne, któreś z państw członkowskich) podejmie próbę zaskarżenia w tym samym trybie samych konkluzji Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r. Artykuł 263 TFUE w sposób enumeratywny wymienia akty, które mogą być zaskarżone w drodze skargi o stwierdzenie nieważności (nie ma tam konkluzji), jednakże jak wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości – nazwa aktu prawa UE nie ma decydującego znaczenia z punktu widzenia skargi o stwierdzenie nieważności. Stąd zasadne wydają się poglądy części komentatorów o możliwości zaskarżenia tych postanowień konkluzji Rady Europejskiej, które, co trzeba będzie jednak dowieść, wywołują skutki prawne. Zakwalifikowanie aktu jako zaskarżalnego w drodze skargi o unieważnienie aktu wymaga spełnienia pewnych warunków ogólnych. Przedmiotem tej skargi mogą być jedynie akty wywołujące skutki prawne i mogące naruszyć interesy skarżącego poprzez istotną

<sup>29</sup> Skargę taką, w trybie art. 263 TFUE, ostatecznie złożyły Polska i Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w 2021 roku, skarga węgierska – sprawa C-156/21, skarga polska – sprawa C-157/21.



zmianę jego sytuacji prawnej. Jak wiadomo do złożenia takiej skargi do Trybunału Sprawiedliwości nie doszło.

- Kolejnym scenariuszem, bardziej odległym w czasie, jest zaskarżenie w trybie art. 263 TFUE także decyzji Rady UE, podjętej na podstawie rozporządzenia na wniosek Komisji Europejskiej dotyczący decyzji w sprawie podjęcia odpowiednich środków. Można się spodziewać, że skargi takie pojawią się w razie zastosowania środków przewidzianych rozporządzenie w sprawie systemu warunkowości.
- Odrębna skargą, możliwą w rysujących się scenariuszach – jest skarga na bezczynność instytucji (art. 265 TFUE) – w związku z jej pasywnym zachowaniem na gruncie przepisów rozporządzenia. Uwzględnienie skargi przez Trybunał Sprawiedliwości wymagałoby jednak udowodnienia przez skarżącego (inną instytucję, państwo członkowskie) w składanej skardze, że Komisja Europejska lub Rada UE zaniechała działania, co oznacza odpowiednio, że nie wystąpiła z projektem decyzji lub nie wydała decyzji, względnie nie przyjęła określonego środka prawnego – mimo wezwania do tego przez skarżącego – do którego była zobowiązana przez prawo UE (tj. na mocy rozporządzenia w sprawie systemu praworządności). Jednocześnie Trybunał Sprawiedliwości umorzy postępowanie, jeżeli podmiot legitymowany biernie podejmie wnioskowane działanie, a także może odmówić przyjęcia skargi do rozpoznania jeżeli – z urzędu lub na zarzut – stwierdzi, że została ona złożona w celu obejścia przepisów o skardze o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE. Użyte w art. 265 TFUE pojęcie „zaniechanie działania z naruszeniem Traktatów” ma miejsce gdy traktaty lub przepisy prawne wydane w celu ich stosowania (np. rozporządzenie) nałożą na dany podmiot prawny, bezwzględny i precyzyjny obowiązek podjęcia działania – stąd mniej prawdopodobne jest zastosowanie tego trybu wobec Komisji, która posiada na gruncie rozporządzenia pewną dyskrecjonalność, a bardziej wobec Rady UE, gdyby ta nie wydała decyzji po otrzymaniu odpowiedniego wnioski ze strony Komisji Europejskiej. W przypadku wydania wyroku afirmującego skargę – Trybunał Sprawiedliwości nie może nakazać instytucji podjęcia określonych kroków czy wydania wyroku o określonej treści, ale zobowiązać do podjęcia działań jako takich<sup>30</sup>.

**10.3.9.** W odniesieniu do roli Rady Europejskiej w systemie warunkowości, to w świetle postanowień rozporządzenia i konkluzji z 11 grudnia 2020 r. wygląda ona następująco. Procedura przewidziana w rozporządzeniu w sprawie systemu warunkowości przebiega w ten sposób, że Komisja Europejska przedkłada projekt decyzji w sprawie zastosowania stosownego środka Radzie UE, a ta podejmuje ostateczną decydując większością kwalifikowaną. W preambule rozporządzenia przewidziano pewną rolę dla Rady Europejskiej<sup>31</sup>. Jeżeli mianowicie państwo, w stosunku do którego Komisja proponuje zastosowania takiego środka uważa, że proponowany środek narusza „w poważnym stopniu” zasady obiektywności, niedyskryminacji i równego

<sup>30</sup> Postanowienie z dnia 6 września 2011 r. w sprawie T-292/09 *Muhamad Mugarby przeciwko Radzie i Komisji Europejskiej*, EU:T:2011:418, nb. 47–48.

<sup>31</sup> Zob. motyw 26 preambuły rozporządzenia.

traktowania, może „wyjątkowo” zwrócić się do Rady Europejskiej. W takiej sytuacji Rada UE wstrzymuje się z podjęciem decyzji, dopóki Rada Europejska „nie omówi” sprawy. Nie może to jednak trwać dłużej niż trzy miesiące od chwili przedłożenia przez Komisję Europejską projektu decyzji (oznacza to więc możliwość przedłużenia o jeden miesiąc terminu określonego w rozporządzeniu, w jakim Rada UE powinna podjąć ostateczną decyzję). W części I punkcie 2 lit. j) konkluzji z 11 grudnia 2020 r. mowa jest o tym, że w powyższej sytuacji Przewodniczący Rady Europejskiej włączy sprawę do porządku obrad Rady Europejskiej, a Rada Europejską przeprowadzając dyskusję „dążyć będzie do sformułowania wspólnego stanowiska”.

Wydaje się, że powyższe „włączenie” Rady Europejskiej w system warunkowości ustanowiony rozporządzeniem jest pewnym następstwem rozbieżności, jakie powstały wokół interpretacji konkluzji Rady Europejskiej z 21 lipca 2020 r. Premierzy Morawiecki i Orban (oraz politycy i eksperci powiązani z obozem rządzącym), byli zdania (o czym była mowa wyżej), że można z nich wywieść, iż Rada Europejska stanowiąca jednomyślnie będzie ostatnią instancją w sprawie ostatecznego przyjęcia rozporządzenia oraz w procedurze systemu warunkowości. Podejście takie było z gruntu mylne<sup>32</sup>, bowiem rozporządzenie w sprawie systemu warunkowości przyjmowane było w zwykłej procedurze ustawodawczej, w której legislatorem jest wyłącznie Rada UE i Parlament Europejski (art. 322 ust. 1 TFUE), natomiast udział Rady Europejskiej w samym systemie warunkowości jest wykluczony już z tego względu, że Rada Europejska co do zasady nie pełni funkcji prawodawczej (art. 15 ust. 1 TUE). Zdarza się w niektórych postanowieniach TFUE, że w toku zwykłej procedury ustawodawczej Rada Europejska pełni funkcję „hamulca bezpieczeństwa”, niemniej musi to być wyraźnie przewidziane w postanowieniach Traktatu (zob. na przykład akapit drugi art. 48 TFUE)<sup>33</sup>.

Rozwiązanie przyjęte w rozporządzeniu jest więc pewnym wyjściem naprzeciw oczekiwaniom rządów Polski i Węgier, niemniej niemającym bezpośredniego znaczenia prawnego w systemie warunkowości (Rada Europejska nie ma po prostu odpowiedniej kompetencji). Rada Europejska może jedynie „omawiać” tę „sprawę”, a próba wypracowania „wspólnego stanowiska” niczego tutaj nie zmienia. Pośredni wpływ mogą te „dyskusje” mieć oczywiście na stanowisko ministra danego państwa w Radzie UE. Niemniej i bez wskazanych postanowień preambuły rozporządzenia oraz konkluzji z 11 grudnia 2020 r., Rada Europejska z równym skutkiem mogłaby „dyskutować” nad problemami związanymi ze stosowaniem rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości.

**10.3.10.** Odnosząc się do pragmatycznych aspektów interpretacji części I konkluzji Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 roku w sprawie stosowania systemu warunkowości należy zauważyć, że istotne jest zwłaszcza pytanie o termin wdrożenia, treść i funkcję wytycznych Komisji Europejskiej w sprawie stosowania rozporządze-

<sup>32</sup> Szerzej na ten temat J. Barcz, *Praworządność – zasada warunkowości...*

<sup>33</sup> Szerzej na ten temat, w tym dalsze przykłady roli Rady Europejskiej jako „hamulca bezpieczeństwa” w toku zwykłej procedury ustawodawczej – zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020, s. 282.



nia oraz metodologii, jakiej Komisja użyje w swoich ocenach (punkt 2c konkluzji z 11 grudnia 2020 r.). W rozporządzeniu w sprawie systemu warunkowości nie ma wzmianki o takich wytycznych, można by zatem domniemywać, że mamy tu do czynienia z materialnym uzupełnieniem postanowień rozporządzenia, dokonany w formie wyrażenia intencji takiego działania przez samą Komisję. Należy jednak mieć na uwadze, że opracowywanie dokumentów tego typu jest standardową praktyką Komisji we wszystkich obszarach pośredniego i dzielonego zarządzania środkami z budżetu ogólnego UE. Przykładowo, program Erasmus+, którego budżet w około 80% jest objęty formą zarządzania pośredniego przez 57 krajowych agencji wykonawczych, dysponuje zintegrowanym systemem kontrolnym, takim samym dla wszystkich agencji krajowych, działających pod nadzorem organu władzy krajowej (*National Authority*) i kontrolowanych przez niezależne firmy audytorskie (*Independent Audit Bodies*); minimalnymi standardami kontrolnymi, obejmującymi legalność, poprawność, należyte zarządzanie finansowe, prawdziwy i rzetelny obraz spraw ujęty w raportach, strategię anty-defraudacyjną oraz informacją o sposobie zapewnienia i utrzymania tych standardów: w opracowanym przez Komisję przewodniku dla agencji krajowych oraz w wytycznych Komisji dla organów władzy krajowej w zakresie wyłaniania niezależnego audytora oraz standardów i obowiązków takiego audytora.

Wytyczne Komisji są wspomagającym narzędziem zarządczym, ułatwiającym przestrzeganie standardów kontrolnych i zarządzanie ryzykami związanymi z gospodarką środkami budżetowymi. Komisja, niosąca w UE finalną odpowiedzialność za prawidłowe i należyte zarządzanie finansowe, dokonuje na podstawie rozporządzenia finansowego 2018/1046, zgodnie z zasadą proporcjonalności, własnej oceny ryzyk finansowych związanych z pośrednimi i dzielonymi formami implementacji budżetu. Może to prowadzić do decyzji o wstrzymaniu lub zawieszeniu płatności, decyzji o zwrocie środków lub karach finansowych. Decyzje takie respektują zasadę proporcjonalności: jeśli np. zdefiniowane ryzyko dotyczy funkcjonowania całej wykonawczej agencji krajowej, wstrzymanie lub zawieszenie płatności obejmie całość obsługiwanych przez taką agencję programów UE.

W pracy nad wytycznymi do rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości Komisja będzie, co oczywiste, kierować się swoim – wspomnianym już – oświadczeniem w sprawie konkluzji Rady Europejskiej<sup>34</sup>: „... Komisja, stosując rozporządzenie, zobowiązana jest elementami wymienionymi w punkcie (2) konkluzji z 10–11 grudnia 2020 r., w stopniu w jakim znajdują się one w zakresie jej zadań, zgodnie z Traktatami”. Może to oznaczać w praktyce, że projekt wytycznych powstanie bez oczekiwania na ewentualny wyrok Trybunału Sprawiedliwości w następstwie skarg rządu węgierskiego i polskiego, ostateczna wersja natomiast ukształtuje się bezpośrednio po uwzględnieniu relewantnych aspektów wyroku Trybunału.

Konsultacje projektu z państwami członkowskimi UE nie będą przebiegać pod dyktando Węgier i Polski. Komisja Europejska w duchu lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) uwzględni pożyteczne i racjonalne sugestie, ale odrzuci wszelkie pułapki i blokady, które naruszałyby rozporządzenie finansowe i ograniczały skuteczność

<sup>34</sup> Załącznik 3 do dokumentu Sekretariatu Rady UE (CM 5358/20 z 14.12.2020).

Komisji jako instytucji odpowiedzialnej traktatowo za należyte zarządzanie budżetem UE. Metodologia ocen ze strony Komisji jako składnik wytycznych najpewniej zdoła praktycznie ująć proporcjonalny związek między zagrożeniami dla praworządności a przeciwdziałaniem w obronie budżetu UE. Przykładowo, powtarzające się przypadki beczynności prokuratury w reakcji na wyniki dochodzenia OLAF mogą stanowić wystarczający dowód na istnienie jednego z ryzyk, zdefiniowanych w art. 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości.

Wstrzymanie się z uruchomieniem rozporządzenia do momentu finalizacji wytycznych po wyroku Trybunału Sprawiedliwości nie oznacza, że gromadzenie danych i informacji o naruszeniach praworządności lub groźbie takich naruszeń nie rozpocznie się już z chwilą wejścia w życie rozporządzenia. Okres od 1 stycznia 2021 r. do chwili przyjęcia wytycznych nie jest zatem wcale okresem bezkarności. Do gromadzenia danych i informacji mogą posłużyć narzędzia, jakich uruchomienie na swoim portalu zapowiedziała Komisja Europejska – narzędzia, których w bezpieczny sposób będą mogli używać zarówno poszkodowane osoby prawne i fizyczne, jak też sygnaliści z państw członkowskich.

## 10.4. Podsumowanie

1) Groźba rządów polskiego i węgierskiego w sprawie sięgnięcia po weto w stosunku do rozporządzenia w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 czy decyzji w sprawie zasobów własnych UE, ustanawiającej również *NextGenerationEU*, rażąco odbiegała od istniejącej w UE praktyki używania tego rodzaju środka. Rzeczywistym celem tej groźby było bowiem zablokowaniem trzeciego elementu pakietu – rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości, a nie wetowanych powyższych dwóch aktów. Tego rodzaju strategia negocjacyjna okazała się bardzo wątpliwa z prawnego i politycznego punktu widzenia.

2) Strategia ta nie wywarła istotniejszej politycznej skuteczności co do osłabienia mechanizmów ochrony praworządności, do której odnoszą się przede wszystkim art. 2 i 7 TUE. Węgierskiemu i polskiemu rządowi nie udało się również przymusić swojej – raczej egzotycznej, bo znacząco odchodzącej od literalnej interpretacji przepisów traktatowych oraz dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości – koncepcji „praworządności”, co – innymi słowy – oznacza sukces pozostałych państw członkowskich w obronie aksjologicznych podstaw UE.

3) Strategia weta zastosowana przez rząd polski i węgierski była błędna. Wniosek ten jest tym bardziej istotny, że z powodu jej zastosowania, oba rządy poniosły znaczne koszty finansowe i reputacyjne. Nie zdołały bowiem wynegocjować realnego wzrostu alokacji budżetowych na rzecz Polski lub Węgier, a zamiast tego jedynie pokazały brak solidarności.

4) Osiągnięte podczas spotkania Rady Europejskiej 10–11 grudnia 2020 r. porozumienie ma istotne znaczenie głównie z tego względu, że w jego następstwie zaakceptowano przyjęcie wszystkich trzech aktów prawnych wchodzących w skład

ważnego pakietu: nie tylko rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości, lecz również rozporządzenia w sprawie wieloletnich ram finansowych 2021–2027, a przede wszystkim dla decyzji w sprawie zasobów własnych UE, ustanawiającej również funduszu *NextGenerationEU*, mający zasadnicze znaczenie w dobie pandemii Covid-19 dla państw członkowskich UE, ich gospodarek i obywateli Unii. Z tego punktu widzenia po „stronie unijnej” osiągnięto w pełni zakładany cel.

5) Wynikające z uzgodnień politycznych zawartych w konkluzjach Rady Europejskiej z 11 grudnia 2021 r. następstwa nie mają wpływu na treść rozporządzenia w sprawie systemu praworządności, ani na ustanowione tym rozporządzeniem procedury. W praktyce też, choć sprawiają takie wrażenie, nie przyczyniły się do poważniejszego „odwlekania” zastosowania przewidzianych nim środków (Komisja Europejska i tak potrzebowałaby pewnego czasu na sformułowanie szczegółowych wytycznych postępowania oraz analizę sytuacji na Węgrzech i w Polsce). Niemniej powodowały fatalne wrażenie kontynuowania kunktatorskiej polityki w stosunku do państw coraz bardziej naruszających praworządność.

6) Stąd też wśród ugrupowań prodemokratycznych w Polsce i na Węgrzech porozumienie te wywołało odczucie, że Unia Europejska, kosztem uzgodnień w sprawach ekonomicznych, zdystansowała się wobec problemów narastającej niepraworządności na Węgrzech i w Polsce. Z badań przeprowadzonych 15–17 grudnia 2020 r. przez Zespół Centrum Studiów nad Demokracją Uniwersytetu SWPS wynikało, że połowa respondentów w Polsce uważa za uzasadnione blokowanie unijnych funduszy w przypadku naruszeń praworządności, 51% negatywnie ocenia brak reakcji ze strony UE na łamanie praworządności i praw człowieka w Polsce, a 48% respondentów „dogadywanie się szefostwa UE z politykami PiS” uważa za „policzek wymierzony protestującym polskim kobietom, osobom LGBT+, mniejszościom etnicznym i kulturowym, ofiarom pedofilii, etc.”. Ogólna wymowa wyników badań świadczy – zdaniem ich autorów – „o narastającym zwątpieniu w Unię jako organizację poważnie broniącą swoich aksjologicznych fundamentów”<sup>35</sup>.

7) W przypadku Polski należy mieć również na uwadze, że nakręcanie anty-unijnej spirali emocji politycznych, nakierowanych na „uzasadnienie” szantażu wobec pozostałych państw członkowskich UE, doprowadziło to tego, że premier państwa zajmował stanowiska skrajnie wrogie wobec Unii Europejskiej<sup>36</sup>, a w tzw. narracji politycznej oficjalnie pojawił się postulat wystąpienia z UE (*Polexitu*). Kilka miesięcy później, latem i wczesną jesienią 2021 r. sytuacja wcale się nie poprawiła, a wręcz przeciwnie doszło do czołowej konfrontacji obowiązków wynikających z członkostwa z niepraworządymi poczynaniami – zwłaszcza upolitycznionego i marionetkowego Trybunału Konstytucyjnego w Polsce.

<sup>35</sup> R. Markowski, P. Zagórski, *Nowy eurosceptycyzm: nie ufamy Unii, bo jest słaba*, „Gazeta Wyborcza”, 28.12.2020, s. 6/7.

<sup>36</sup> Zob. przemówienie premiera M. Morawieckiego w Sejmie 18 listopada 2020 r., <https://www.premier.gov.pl/multimedia/wideo/premier-mateusz-morawiecki-w-sejmie-18-listopada-2020-r.html> (dostęp 28.12.2020). Komentarz – na przykład R. Badowskiego – „5 najbardziej kuriozalnych hasel Morawieckiego. Tak szczerł na UE w Sejmie”, <https://natemat.pl/327369,5-kuriozalnych-hasel-morawieckiego-tak-szczul-na-ue-cytaty> (dostęp 19.11.2020).

**Konkluzje Rady Europejskiej  
opublikowane 21 lipca 2020 r.  
(nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej  
17, 18, 19, 20 i 21 lipca 2020 r.)<sup>1</sup>**

[...]

**II. WRF 2021–2027**

[...]

A24. Interesy finansowe Unii są chronione zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w Traktatach Unii, w szczególności zgodnie z wartościami zapisanymi w art. 2 TUE.

Rada Europejska podkreśla znaczenie ochrony interesów finansowych Unii. Rada Europejska podkreśla znaczenie poszanowania praworządności.

[...]

**Załącznik**

[...]

22. Interesy finansowe Unii są chronione zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w Traktatach Unii, w szczególności zgodnie z wartościami zapisanymi w art. 2 TUE.

Rada Europejska podkreśla znaczenie ochrony interesów finansowych Unii. Rada Europejska podkreśla znaczenie poszanowania praworządności.”

23. Na tej podstawie zostanie wprowadzony system warunkowości w celu ochrony budżetu i instrumentu Next Generation EU. W tym kontekście Komisja zaproponuje środki w przypadku naruszeń przyjmowane przez Radę większością kwalifikowaną.

Rada Europejska szybko powróci do tej kwestii.

[...]

---

<sup>1</sup> Rada Europejska. Bruksela, 21 lipca 2020 r. EUCO 10/20. CO EUR 8. CONCL. 4.

## **Część I konkluzji Rady Europejskiej opublikowanych 11 grudnia 2020 r. (posiedzenie Rady Europejskiej 10 i 11 grudnia 2020 r.)<sup>1</sup>**

### **I. WRF/NGEU**

1. Rada Europejska przypomina, że Unia Europejska, jej państwa członkowskie i jej instytucje są zdeterminowane, by propagować i szanować wartości, na których opiera się Unia, w tym praworządność, zgodnie z Traktatami. Przypomina również, że art. 7 TUE ustanawia procedurę mającą na celu zaradzanie naruszeniom wartości Unii określonych w art. 2 TUE.
2. Z myślą o znalezieniu wzajemnie satysfakcjonującego rozwiązania i rozwianiu obaw wyrażonych w odniesieniu do projektu rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, w szczególności w odniesieniu do sposobu stosowania tego rozporządzenia, Rada Europejska podkreśla, że rozporządzenie to należy stosować z pełnym poszanowaniem art. 4 ust. 2 TUE, w szczególności tożsamości narodowej państw członkowskich nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, zasady przyznania kompetencji, jak również zasady obiektywizmu, niedyskryminacji i równego traktowania państw członkowskich.

Rada Europejska zgadza się co do następujących kwestii:

- a) Celem rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii jest ochrona budżetu Unii, w tym instrumentu Next Generation EU, należytego zarządzania finansami oraz interesów finansowych Unii. Budżet Unii, w tym Next Generation EU, musi być chroniony przed wszelkiego rodzaju nadużyciami finansowymi, korupcją i konfliktami interesów.
- b) Stosowanie mechanizmu warunkowości na mocy rozporządzenia będzie obiektywne, sprawiedliwe, bezstronne i oparte na faktach, zapewniające sprawiedliwość proceduralną, niedyskryminację i równe traktowanie państw członkowskich.
- c) W celu zapewnienia przestrzegania tych zasad Komisja zamierza opracować i przyjąć wytyczne dotyczące sposobu, w jaki będzie stosować rozporządzenie, w tym metodykę przeprowadzania przez siebie oceny. Wytyczne te zostaną opracowane w ścisłym porozumieniu z państwami członkowskimi. W przypadku wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności w odniesieniu do rozporządzenia wytyczne zostaną sfinalizowane po wydaniu wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości, tak aby uwzględnić wszelkie istotne elementy wynikające z takiego wyroku. Przewodnicząca Komisji będzie w pełni informowała Radę Europejską. Do czasu sfinalizowania tych wytycznych Komisja nie zaproponuje środków na mocy rozporządzenia.

---

<sup>1</sup> Rada Europejska. Bruksela, 11 grudnia 2021 r. EUCO 22/20. CO EUR 17. CONCL 8.

- d) Stosowanie mechanizmu będzie uwzględniało jego pomocniczy charakter. Środki w ramach mechanizmu będą rozpatrywane jedynie w przypadku, gdyby inne procedury określone w prawie Unii, w tym na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, rozporządzenia finansowego lub postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy Traktatu, nie pozwoliły na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii.
  - e) Środki w ramach mechanizmu będą musiały być proporcjonalne do wpływu naruszeń praworządności na należyte zarządzanie finansami budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii, a związek przyczynowy między takimi naruszeniami a negatywnymi skutkami dla interesów finansowych Unii będzie musiał być wystarczająco bezpośredni i należyście ustalony. Samo stwierdzenie, że naruszenie praworządności miało miejsce, nie wystarcza do uruchomienia mechanizmu.
  - f) Czynniki uruchamiające określone w rozporządzeniu należy odczytywać i stosować jako zamknięty wykaz jednorodnych elementów i nie mogą one być otwarte na czynniki lub zdarzenia o innym charakterze. Rozporządzenie nie odnosi się do uogólnionych braków.
  - g) Każde formalne wszczęcie procedury będzie poprzedzone pogłębionym dialogiem z danym państwem członkowskim, aby umożliwić mu zaradzenie zaistniałej sytuacji.
  - h) Komisja będzie ponosiła pełną odpowiedzialność za autonomiczną ocenę, czy istnieją warunki przyjęcia środków, niezależnie od tego, czy opiera się ona na własnych informacjach, czy też na informacjach pochodzących od stron trzecich. Poniesie pełną odpowiedzialność za dokładność i adekwatność informacji i ustaleń, na których opiera swoją ocenę. W przypadku gdy takie informacje i ustalenia, niezależnie od ich pochodzenia, zostaną wykorzystane do celów rozporządzenia, Komisja zapewni, aby ich adekwatność i wykorzystanie były określane wyłącznie w świetle celu rozporządzenia, jakim jest ochrona interesów finansowych Unii.
  - i) Środki przyjęte w ramach mechanizmu zostaną niezwłocznie poddane przeglądowi z inicjatywy danego państwa członkowskiego lub przez Komisję najpóźniej po upływie roku od ich przyjęcia przez Radę. W przypadku gdy Komisja podejmie decyzję o nieprzedkładaniu wniosku w sprawie zniesienia środków, przedstawi powody swojej decyzji i poinformuje o nich na posiedzeniu Rady.
  - j) Jeżeli dane państwo członkowskie złoży wniosek, o którym mowa w motywie 26 rozporządzenia, przewodniczący Rady Europejskiej włączy ten punkt do porządku obrad Rady Europejskiej. Rada Europejska będzie dążyć do sformułowania wspólnego stanowiska w tej sprawie.
  - k) Rozporządzenie wynegocjowano jako integralną część nowego cyklu budżetowego i w związku z tym będzie ono stosowane od dnia 1 stycznia 2021 r., a środki będą miały zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do zobowiązań budżetowych, począwszy od nowych wieloletnich ram finansowych, w tym Next Generation EU.
3. Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja zamierza przyjąć oświadczenie, które ma zostać włączone do protokołu Rady przy podejmowaniu decyzji w sprawie rozporządzenia, wyrażające zobowiązanie do stosowania elementów, o których mowa w pkt 2 powyżej, które wchodzą w zakres jej obowiązków w zakresie stosowania rozporządzenia.

4. Rada Europejska zgadza się, że elementy zawarte w pkt 1–3 powyżej stanowią właściwą i trwałą odpowiedź na wyrażone obawy, bez uszczerbku dla praw państw członkowskich wynikających z art. 263 TFUE. W tym kontekście zwraca się do Parlamentu Europejskiego i Rady o niezwłoczne podjęcie kroków niezbędnych do przyjęcia całego pakietu odpowiednich instrumentów, w tym rozporządzenia w sprawie wieloletnich ram finansowych i decyzji w sprawie zasobów własnych. Państwa członkowskie dołożą wszelkich starań, aby zatwierdzić decyzję w sprawie zasobów własnych zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi z myślą o jej szybkim wejściu w życie.



## Rozdział 11

### Pieniądze przemówią?

### Komentarz do wyroków TSUE z 16 lutego 2022 r. w sprawach C-156/21 *Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie* i C-157/21 *Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie* dotyczących mechanizmu warunkowości<sup>1</sup>

#### 11.1. Uwagi wprowadzające

Rzadko w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) rozpatrywane są tak przełomowe sprawy, jak omawiane w tym artykule wyroki z 16 lutego 2022 r. w sprawie C-156/21 *Węgry przeciwko PE i Radzie* i w sprawie C-157/21 *Polska przeciwko PE i Radzie*<sup>2</sup>. Dotyczą one mechanizmu warunkowości, który może być stosowany z inicjatywy Komisji Europejskiej przez Radę wobec państw członkowskich, które dopuściły się naruszenia zasad państwa prawnego, jednej ze wspólnych wartości UE (art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, TUE), jeżeli naruszenie to wpłynęło lub stworzyło poważne ryzyko wpłynięcia na fundusze UE.

Polska i Węgry zapowiedziały wniesienie tych spraw do TSUE jeszcze przed uchwaleniem rozporządzenia 2020/2092<sup>3</sup> ustanawiającego ten mechanizm. We wniesionych skargach państwa te podniosły, że rozporządzenie 2020/2092 jest niezgodne z prawem UE (art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE) i TSUE powinien orzec o jego nieważności. Zważywszy, że wniesione skargi mają fundamentalne znaczenie dla porządku prawnego Unii, ze względu na związek z kompetencjami Unii do ochrony jej budżetu i jej interesów finansowych przed szkodami, które mogą wynikać z naruszeń wspólnych wartości wskazanych w art. 2 TUE, TSUE postanowił rozpoznać je w trybie przyspieszonym i w pełnym składzie.

---

<sup>1</sup> Artykuł powstał w ramach projektu badawczego nr 2019/35/B/HS5/01024 finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w ramach OPUS 18.

<sup>2</sup> Wyroki TSUE z 16 lutego 2022 r. w sprawie C-156/21 *Węgry przeciwko PE i Radzie* (ECLI:EU:C:2022:97) i w sprawie C-157/21 *Polska przeciwko PE i Radzie* (ECLI:EU:C:2022:98).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.Urz. UE L 4331, s. 1) – dalej rozporządzenie 2020/2092.

Rzecznik generalny M. Campos Sánchez-Bordona (dalej: rzecznik generalny) przedstawił opinie w tych sprawach dziewięć miesięcy po ich wniesieniu do TSUE<sup>4</sup>, negatywnie odnosząc się do wszystkich zarzutów podniesionych w skargach Polski i Węgier. Takie samo stanowisko zajęły również wszystkie państwa członkowskie, które przyłączyły się do postępowania. TSUE dwa miesiące po ogłoszeniu opinii rzecznika generalnego wydał wyroki, w których stwierdził, że rozporządzenie 2020/2092 ustanawiające mechanizm warunkowości jest zgodne z prawem UE.

Rozporządzenie 2020/2092 jest krótkim aktem prawnym. Zawarto w nim 29 motywów preambuły, 10 artykułów, łącznie liczy 7 stron. Ujęte w nim przepisy zostały wyjaśnione przez TSUE w dwóch omawianych wyrokach, z których każdy obejmuje ponad 360 punktów oraz przez rzecznika generalnego w dwóch opiniach obejmujących ponad 340 punktów każda. Dwa tygodnie po wydaniu wyroków przez TSUE Komisja przyjęła wytyczne<sup>5</sup> dotyczące stosowania rozporządzenia 2020/2092, w których na kolejnych 40 stronach wyjaśniła, w jaki sposób rozumie odnoszące się do niego wymogi, ustanowione w tych wyrokach. Oznacza to, że najprawdopodobniej, rozporządzenie 2020/2092 jest aktem prawnym, które zostało wyjaśnione w przyjętych przez instytucje UE dokumentach w najszerszym zakresie w historii prawa UE.

Nie oznacza to jednak, że jego przepisy nie budzą wątpliwości, a zasady jego stosowania są jasne. Problematyki tej dotyczy niniejszy rozdział. Dla szerszego zarysowania omawianych zagadnień, zostanie w nim przedstawiony rys historyczny, prowadzący do przyjęcia rozporządzenia 2020/2092 (zob. pkt 11.2), instrumenty ochrony państwa prawnego stosowane w prawie UE (zob. pkt 11.3) i mechanizmy warunkowości (zob. pkt 11.4). Zostanie też scharakteryzowany mechanizm warunkowości ustanowiony w rozporządzeniu 2020/2092 (zob. pkt 11.5), a następnie odnoszące się do niego wyroki TSUE (zob. pkt 11.6) i wydane po ich przyjęciu wytyczne Komisji (zob. pkt 11.7).

## 11.2. Rys historyczny

Koncepcja ustanowienia w prawie UE mechanizmu prawnego uzależniającego dostęp państw członkowskich do funduszy UE w zamian na przestrzeganie przez te państwa zasady państwa prawnego (praworządności, rządów prawa) powstała w obliczu powtarzających się naruszeń tej zasady przez Polskę i Węgry, które w szerokim zakresie korzystają z tych funduszy<sup>6</sup>. Debatę nad tym pomysłem zintensyfikował impas instytucji UE wobec działań tych państw, którego symbolem może być bez-

<sup>4</sup> Opinie rzecznika generalnego M. Camposa Sáncheza-Bordony w sprawie C-156/21 *Węgry przeciwko PE i Radzie* (ECLI:EU:C:2021:974) i w sprawie C-157/21 *Polska przeciwko PE i Radzie* (ECLI:EU:C:2021:978).

<sup>5</sup> Komunikat Komisji z 2 marca 2022 r. pt. „Wytyczne dotyczące stosowania rozporządzenia (UE, EURATOM) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii” (C(2022) 1382 final), dalej: wytyczne Komisji.

<sup>6</sup> W Wieloletnich Ramach Finansowych (WRF) obejmujących lata 2014–2020 Węgry i Polska były jednymi z głównych beneficjentów funduszy strukturalnych per capita. Węgry otrzymały 2532 euro na mieszkańca,

skuteczność postępowań prowadzonych przeciwko tym państwom w trybie art. 7 TUE – głównego traktatowego mechanizmu stosowanego w przypadku naruszeń wspólnych wartości UE (art. 2 TUE), do których zaliczana jest zasada państwa prawnego (zob. pkt 2.1).

W tym kontekście w maju 2018 r. Komisja przedstawiła projekt rozporządzenia w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich<sup>7</sup>. Wobec sprzeciwu Rady kwestionującej, że zasadniczym celem tego projektu była ochrona zasady państwa prawnego, a kwestie funduszy UE odgrywały marginalną rolę, Komisja zmodyfikowała projekt. W nowej propozycji proporcje te zmieniono i przekazywanie państwom członkowskim funduszy UE zostało uwarunkowane od przestrzegania przez te państwa zasad państwa prawnego. Choć Polska i Węgry zdecydowanie sprzeciwiały się przyjęciu tego projektu, nie mogły temu zapobiec, gdyż w myśl art. 322 ust. 1 TFUE, na podstawie którego był uchwalany, jego przyjęcie wymagało poparcia w Radzie przez kwalifikowaną większość głosów, a nie jednomyślności. Wobec tego Polska i Węgry zagroziły zawetowaniem przyjmowanych w tym czasie Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021–2027 oraz Instrumentu UE na rzecz Odbudowy (*NextGenerationEU*), których uchwalenie wymagało jednomyślności<sup>8</sup>.

Impas udało się przezwyciężyć dzięki zawarciu, w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 10–11 grudnia 2020 r., politycznego kompromisu dotyczącego stosowania projektowanego rozporządzenia<sup>9</sup>. W kompromisie postanowiono, że celem ustanawianego mechanizmu warunkowości jest ochrona budżetu Unii, w tym Instrumentu UE na rzecz Odbudowy. Wskazano również, że ustanawiające je rozporządzenie należy stosować z poszanowaniem tożsamości narodowej państw członkowskich, nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi oraz zasadami przyznania, obiektywizmu, niedyskryminacji i równego traktowania państw członkowskich. Komisja została zobowiązana do opracowania i przyjęcia, w ścisłym porozumieniu z państwami członkowskimi, wytycznych dotyczących stosowania mechanizmu warunkowości. Postanowiono również, że w przypadku wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności projektowanego rozporządzenia (art. 263 TFUE), czym już wtedy zagroziły Polska i Węgry, Komisja sfinalizuje wytyczne dopiero po wydaniu wyroku przez TSUE. Pomimo politycznego charakteru kompromisu niektórzy komentatorzy wskazują, że zawarte w nim postanowienia miały mieć moc wiążącą, a wobec tego Rada Europejska nie posiada uprawnień prawodawczych, przyjmując go działała *ultra vires*<sup>10</sup>.

---

natomiast Polska 2262 euro, zob. Portal otwartych danych dla europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych – Komisja Europejska | | danych Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (europa.eu).

<sup>7</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich (COM(2018) 324 final).

<sup>8</sup> Szczegółowo w rozdziale 10 niniejszej książki.

<sup>9</sup> Dokument EUCO 22/20, pkt 2, konkluzje Rady Europejskiej z 10 i 11 grudnia 2020 r.

<sup>10</sup> Zob. Editorial Comments, *Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law*, “Common Market Law Review”, 2021, nr 2, s. 267–284; K. Scheppele, L. Pech, S. Platon, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, VerfBlog, 13.12.2020,

Pięć dni po zawarciu kompromisu, Rada i Parlament Europejski w dniu 16 grudnia 2020 r. przyjęły rozporządzenie 2020/2092 ustanawiające system warunkowości. Pomimo że z jego nazwy i treści wynika, że ustanowiono w nim „system warunkowości”, terminologia stosowana przez TSUE w omawianych wyrokach i literatura przedmiotu często określa go mianem „mechanizmu warunkowości”, sugerującym jego podobieństwo do innych ustanowionych już w prawie UE tego rodzaju mechanizmów (zob. pkt 11.3). Taka też nazwa stosowana jest w niniejszym tekście.

Tydzień po uchwaleniu rozporządzenia 2020/2092, 23 grudnia 2020 r. polski Prokurator Generalny wniósł do Trybunału Konstytucyjnego (TK) wnioszek o stwierdzenie, że art. 322 ust. 1 lit. a TFUE, podstawa prawna jego przyjęcia, jest niezgodny z art. 90 i art. 8 ust. 1 Konstytucji RP. Stwierdził, że przytoczony przepis TFUE, z naruszeniem przepisów polskiej Konstytucji, upoważnił Parlament Europejski i Radę do przyjęcia przepisów finansowych określających naruszenia zasad państwa prawnego przez państwa członkowskie i warunki przyznawania tym państwom funduszy UE w zależności od wyniku tej oceny. Przepis ten, w ocenie Prokuratora Generalnego, przyznał Komisji kompetencje do oceny przestrzegania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego, w przypadku negatywnej oceny – kompetencje do określania środków ochrony budżetu UE, a Radzie – kompetencje do ich stosowania wobec państw członkowskich<sup>11</sup>.

W marcu 2021 r., zgodnie z zapowiedziami, Polska i Węgry wniosły do TSUE skargi na nieważność rozporządzenia 2020/2092. Dziewięć zarzutów Węgier<sup>12</sup> i 11 zarzutów Polski<sup>13</sup> dotyczyło kilku zasadniczych kwestii<sup>14</sup>.

- **Po pierwsze**, braku właściwej podstawy prawnej do przyjęcia rozporządzenia 2020/2092.
- **Po drugie**, obejścia – poprzez jego uchwalenie – procedury z art. 7 TUE jako wyłącznie właściwej do kontrolowania przez Radę i Radę Europejską czy państwa członkowskie przestrzegają wspólnych wartości (art. 2 TUE), w tym zasady państwa prawnego.
- **Po trzecie**, zdefiniowania w rozporządzeniu 2020/2092 pojęcia państwa prawnego jako właściwego dla prawa pierwotnego.

---

blog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law; A. Alemanno, M. Chamon, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, VerfBlog, 11.12.2020, <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>.

<sup>11</sup> Po przeprowadzeniu rozprawy w tej sprawie w dniu 16 lutego 2022 r., w tym samym dniu, w którym TSUE wydał omawiane w tym artykule wyroki C-156/21 *Węgry przeciwko PE i Radzie* oraz C-157/21 *Polska przeciwko PE i Radzie*, TK odroczył ją bezterminowo, <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/ogolny-system-warunkowosci-w-zakresie-ochrony-budzetu-unii>.

<sup>12</sup> Skarga w sprawie C-156/21 *Węgry przeciwko PE i Radzie*.

<sup>13</sup> Skarga w sprawie C-157/21 *Polska przeciwko PE i Radzie*.

<sup>14</sup> W obu sprawach rozpatrywana była też kwestia wstępna, niezwiązana bezpośrednio z meritem sprawy, dotycząca dostępu do dokumentów. Rada, interwenient w sprawie, żądała nieuwzględnienia punktów skarg, w których Polska i Węgry powoływały się na opinię prawną Rady nr 13593/18 dotyczącą procesu legislacyjnego przyjęcia rozporządzenia 2020/2092, oznaczoną klauzulą LIMITE, jako dokumentu służbowego objętego tajemnicą służbową. Opinii tej Rada nie podała do publicznej wiadomości, nie upoważniła Polski i Węgier do jej przedłożenia w ramach postępowania sądowego przed TSUE, choć opinia została opublikowana bez jej zgody na stronie internetowej jednego z wydawnictw prasowych. TSUE zarzut ten również oddalił.

- **Po czwarte**, zarzuty naruszenia zasad równego traktowania państw członkowskich, pewności prawa, pomocniczości i proporcjonalności.

Żadnego z tych zarzutów nie podzielił rzecznik generalny, który w opiniach z grudnia 2021 r. wniósł o oddalenie obu skarg<sup>15</sup>. Uwzględniając wyjątkowe znaczenie tych skarg, TSUE postanowił rozpoznać je pełnym składzie i – na wniosek Parlamentu Europejskiego – w trybie przyspieszonym. TSUE wydał wyroki w obu sprawach 16 lutego 2022 r., w których podobnie jak rzecznik generalny, oddalił wszystkie zarzuty Węgier i Polski i uznał, że rozporządzenie 2020/2092 jest zgodne z prawem UE. Wyroki te zostaną omówione w pkt 11.5 niniejszego artykułu. Na tym etapie zostanie przedstawiona problematyka instrumentów ochrony państwa prawnego ustanowionych w prawie UE (zob. pkt 11.2), stosowane w prawie UE mechanizmy warunkowości (zob. pkt 11.3) i mechanizm warunkowości ustanowiony w rozporządzeniu 2020/2092 (zob. pkt 11.4). Analizy te umożliwią w bardziej kompleksowy sposób przedstawić i skomentować wyroki TSUE dotyczące mechanizmu warunkowości.

W toku prowadzenia w TSUE postępowań w omawianych sprawach, w Polsce i na Węgrzech dochodziło do kolejnych naruszeń zasad państwa prawnego, widocznych szczególnie w obszarze polskiego wymiaru sprawiedliwości, prowadzących do odmowy wypłaty zaliczek z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Mimo tego Komisja, w myśl kompromisu w Radzie Europejskiej z grudnia 2020 r., nie podejmowała wobec tych państw żadnych działań w trybie rozporządzenia 2020/2092. W październiku 2021 r. beczynność Komisji oprotestował Parlament Europejski, a następnie wniósł przeciwko niej skargę do TSUE, zarzucając jej beczynność<sup>16</sup>.

## 11.3. Instrumenty ochrony państwa prawnego w prawie UE

### 11.3.1. Procedury z art. 7 TUE

Na przestrzeni lat instytucje UE z różną determinacją i skutkiem stosują i ustanawiają nowe instrumenty mające zapewnić poszanowanie zasady państwa prawnego przez państwa członkowskie. Głównym traktatowym mechanizmem stosowanym w celu poszanowania wspólnych wartości UE (art. 2 TUE), do której należy zasada państwa prawnego, jest procedura z art. 7 TUE, ustanowiona na mocy Traktatu z Amsterdamu (1997). Składa się ona z dwóch etapów – prewencyjnego i sankcyjnego.

Wniosek o wszczęcie prewencyjnego etapu procedury może złożyć jedna trzecia państw członkowskich, Parlament Europejski lub Komisja. Następnie Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków, po uzyskaniu zgody Par-

<sup>15</sup> Zob. przypis 4.

<sup>16</sup> Skarga C-657/21 *PE przeciwko Komisji*. Skarga została wycofana z Trybunału przez Parlament Europejski w czerwcu 2022 r.

lamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane państwo członkowskie i stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może skierować do niego zalecenia (art. 7 ust. 1 TUE).

Wniosek o wszczęcie sankcyjnego etapu procedury może natomiast wnieść jedna trzecia państw członkowskich lub Komisja. Następnie Rada Europejska stanowiąc jednomyślnie, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu państwa członkowskiego do przedstawienia uwag, poważne i stałe naruszenie przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE (art. 7 ust. 2 TUE). Po dokonaniu tego stwierdzenia Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów dla tego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie (art. 7 ust. 3 TUE). Obowiązki, które ciążą na tym państwie na mocy traktatów, pozostają wiążące dla tego państwa. Rada może następnie, stanowiąc większością kwalifikowaną, w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ustanowienia podjętych środków, zdecydować o ich zmianie lub uchyleniu.

Akty Rady i Rady Europejskiej przyjmowane na podstawie art. 7 TUE podlegają sądowej kontroli TSUE ograniczonej wyłącznie do postanowień czysto proceduralnych (art. 269 TFUE). TSUE orzekł, że ponieważ art. 269 TFUE ogranicza jego właściwość, należy go interpretować ściśle<sup>17</sup>.

Prewencyjne etapy procedury z art. 7 TUE zostały wszczęte przeciwko Polsce (na wniosek Komisji w 2017 r.) i Węgrom (na wniosek Parlamentu Europejskiego w 2018 r.). Zostały one zablokowane w Radzie, w której odbyło się kilka przesłuchań, lecz nie doszło do przyjęcia żadnych zaleceń ani ustaleń. Uruchomienie sankcyjnego etapu procedury jest również mało prawdopodobne, ze względu na wymóg jednomyślności w Radzie Europejskiej (art. 7 ust. 2 TUE) oraz zapowiedzi Węgier i Polski, że zawetują każdą taką decyzję dotyczącą drugiego państwa członkowskiego.

### 11.3.2. Procedura z art. 258 TFUE

Niezależnie od procedury z art. 7 TUE, Komisja zaczęła wnosić przeciwko Polsce i Węgrom skargi na uchybienie przez te państwa zobowiązaniom spoczywającym na nich na mocy traktatów (art. 258 TFUE). W skargach tych kwestionowała ustanawiane w ich systemach prawnych przepisy zagrażające niezależności ich sądów. Choć zarzut naruszenia zasady państwa prawnego nie został w nich sformułowany *explicite*, z orzecznictwa TSUE jednoznacznie wynika, że niezawisłość sędziowska

<sup>17</sup> Na podstawie art. 269 TFUE nie mogą być zatem kontrolowane akty instytucji UE niewymienionych w tym przepisie, takie jak np. rezolucje Parlamentu Europejskiego przyjęte na podstawie art. 7 TUE, które podlegają ogólnej właściwości TSUE w ramach skargi o stwierdzenie nieważności (art. 263 TFUE). Wyrok TSUE w sprawie C-650/18 *Węgry przeciwko PE*, EU:C:2012:426, pkt 30–32.



stanowi istoty element tej zasady, umożliwiający jednostkom korzystanie ze skutecznej ochrony sądowej<sup>18</sup>.

Jako pierwszy w tej serii, TSUE wydał wyrok w węgierskiej sprawie dotyczącej wieku emerytalnego sędziów (2012 r.)<sup>19</sup>. Po nim nastąpiły wyroki TSUE w polskich sprawach dotyczące przedterminowego przejścia w stan spoczynku około jednej trzeciej sędziów Sądu Najwyższego (2019 r.)<sup>20</sup>, przyjęcia odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku kobiet i mężczyzn zajmujących stanowiska sędziów i prokuratorów (2019 r.)<sup>21</sup> i systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (2021 r.)<sup>22</sup>.

W marcu 2021 r. Komisja wniosła do TSUE kolejną skargę przeciwko Polsce dotyczącą niezawisłości sądownictwa (C-204/21), w której zakwestionowała w status Izby Dyscyplinarnej SN jako niezależnego sądu mogącego podejmować decyzje w sprawach dyscyplinarnych dotyczących sędziów. W sprawie tej, tytułem środka tymczasowego, TSUE zobowiązał Polskę do natychmiastowego zawieszenia stosowania przepisów dotyczących uprawnień tej Izby<sup>23</sup>, a wobec niezastosowania się Polski do tego postanowienia<sup>24</sup> nałożył na Polskę okresową karę pieniężną w wysokości 1 mln euro dziennie.

### 11.3.3. Instrumenty ustanawiane w aktach prawa miękkiego UE

Niezależnie od mechanizmów traktatowych, instytucje UE zaczęły ustanawiać instrumenty mające chronić przestrzeganie zasady państwa prawnego w aktach prawa UE niemających mocy prawnie wiążącej (*soft law*). Największą aktywnością wykazała się Komisja. Chcąc wypełnić lukę pomiędzy trudnym politycznie uruchomieniem procedury z art. 7 TUE, a postępowaniami naruszeniowymi (art. 258 TFUE), w 2014 r. ustanowiła nowe ramy na rzecz wzmocnienia praworządności<sup>25</sup>. Miały one poprzedzać i uzupełniać procedury z art. 7 TUE oraz zapobiegać naruszeniom zasady państwa prawnego zanim zostaną spełnione przesłanki ich uruchomienia ustanowione w tym artykule. Miały obejmować trzy etapy: ocenę Komisji (dialog między Komisją a państwem członkowskim zakończony opinią Komisji w sprawie praworządności), zalecenie Komisji w zakresie praworządności oraz działania następcze państwa członkowskiego w związku z zaleceniem Komisji. Służby prawne Rady zakwestionowały nowe ramy wskazując na wyłączność stosowania procedur z art. 7 TUE do przypadków naruszeń zasady państwa prawnego lub innych procedur przyjętych na wyraźnej

<sup>18</sup> Wyroki TSUE w sprawach C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, pkt 31, 40–41; C-216/18 *PPU – Minister for Justice and Equality*, pkt 63–67.

<sup>19</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-286/12 *Komisja przeciwko Węgry*, EU:C:2012:687.

<sup>20</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-619/18 *Komisja przeciwko Polska*, EU:C:2019:531.

<sup>21</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-192/18 *Komisja przeciwko Polska*, EU:C:2019:924.

<sup>22</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-791/19 *Komisja przeciwko Polska*, EU:C:2021:596.

<sup>23</sup> Postanowienie wiceprezesa TSUE z 14 lipca 2021 r. w sprawie C-204/21 R, *Komisja v. Polsce* EU:C:2021:593.

<sup>24</sup> Postanowienie wiceprezesa z TSUE z 27 października 2021 r. w sprawie C-204/21 R *Komisja v. Polsce*, ECLI:EU:C:2021:878.

<sup>25</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 final.



podstawie kompetencyjnej<sup>26</sup>. Pomimo tego Komisja zastosowała nowe ramy wobec Polski w 2016 r., a następnie, wobec braku powodzenia w ich prowadzeniu, w 2017 r. przedłożyła wniosek o wszczęcie procedury z art. 7 ust. 1 TUE.

W 2019 r. Komisja ustanowiła europejski mechanizm praworządności<sup>27</sup>, którego centralnym punktem są opracowywane przez Komisję roczne sprawozdania na temat przestrzegania zasady państwa prawnego przez wszystkie państwa członkowskie, uzupełniane rozdziałami krajowymi dotyczącymi sytuacji w poszczególnych państwach. Do tej pory Komisja przyjęła sprawozdania dotyczące 2020 r.<sup>28</sup>, 2021 r.<sup>29</sup> i 2022 r.<sup>30</sup>.

## 11.4. Mechanizmy warunkowości stosowane w prawie Unii Europejskiej

Nie jest to pierwszy raz w historii prawa UE, gdy mechanizm warunkowości został przyjęty, aby zapewnić przestrzeganie tego prawa przez państwa członkowskie<sup>31</sup>. Stosowano go w prawie UE już od lat 80. XX w., początkowo w obszarze stosunków zewnętrznych, w umowach międzynarodowych, w których UE uzależniała przyznawanie państwom trzecim pomocy humanitarnej od przestrzegania przez nie praw człowieka<sup>32</sup>. Mechanizmy (klauzule) warunkowości nadal uzależniają udzielanie pomocy finansowej przez UE w stosunkach zewnętrznych, np. w ramach Europejskiej Polityce Sąsiedztwa<sup>33</sup> od przestrzegania przez państwa sąsiadujące z UE praw człowieka. Innym znanym przykładem jest uzależnienie możliwości przystąpienia

<sup>26</sup> Opinia służby prawnej Rady nr 10296/14 z dnia 27 maja 2014 r.

<sup>27</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania”, COM(2019) 163 final; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania”, COM(2019) 343 final, zob. [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism\\_pl](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_pl)

<sup>28</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej”, COM(2020)580 final. Rozdziały krajowe ujęto w dokumentach od SWD(2020)300 final do SWD(2020)326 final.

<sup>29</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej”, COM(2021)700 final. Rozdziały krajowe ujęto w dokumentach od SWD(2021) 701 final do SWD(2021)727 final.

<sup>30</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej”, COM(2022)500 final. Rozdziały krajowe ujęto w dokumentach od SWD(2022) 501 final do SWD(2022) 527 final.

<sup>31</sup> B.T. Yeh, *The Federal Government's Authority to Impose Conditions on Grant Funds*, Congressional Research Service, 2017, <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44797.pdf>; V. Viță, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2017, nr 19, s. 136.

<sup>32</sup> E. Fierro, *The EU's approach to human rights conditionality in practice*, The Hague 2003; L. Bartels, *Human rights conditionality in the EU's international agreements*, OUP 2005.

<sup>33</sup> Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa” (JOIN(2015)50 final).

państw stowarzyszonych do UE od m.in. ustanowienia w nich instytucji gwarantujących stabilną demokrację, praworządność, prawa człowieka i prawa mniejszości (kryteria kopenhaskie) (art. 49 TUE).

Stopniowo mechanizmy warunkowości zaczęły być stosowane również w stosunkach wewnętrznych UE, głównie w przepisach dotyczących funduszy UE. W ramach Unii Gospodarczej i Walutowej (1994 r.), wypłata państwom członkowskim środków z Funduszu Spójności została uzależniona od przestrzegania przez te państwa reguł ostrożności budżetowej (art. 126 TFUE) (warunkowość makroekonomiczna). Warunkowość tę zastosowano wobec Węgier (2012 r.), gdy Rada wstrzymała na trzy miesiące wypłatę 495 mln euro na rzecz tego państwa<sup>34</sup>.

Z biegiem czasu klauzule warunkowości zaczęły być ustanawiane coraz częściej. Obecnie, w myśl rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego wdrażania polityki spójności w latach 2021–2027<sup>35</sup>, Komisja może zawiesić wypłatę funduszy UE dokonywaną na rzecz państwa członkowskiego, które w toku ich wydatkowania nie przestrzega celów środowiskowych i klimatycznych<sup>36</sup>, Karty Praw Podstawowych (KPP)<sup>37</sup> lub przepisów z zakresu zamówień publicznych i pomocy państwa<sup>38</sup>. Może również wstrzymać bieg terminu płatności lub zawiesić płatności dokonywane na rzecz państwa członkowskiego, w przypadku poważnego naruszenia przez to państwo prawa UE albo wydania, w toku postępowania naruszeniowego (art. 258 TFUE) uzasadnionej opinii dotyczącej sprawy stwarzającej zagrożenie dla zgodności z prawem i prawidłowości wydatku poniesionego z funduszy UE<sup>39</sup>. W takim przypadku Komisja może również nałożyć korektę finansową na to państwo, która zmniejszy kwotę funduszy UE dostępną mu w ramach WRF 2021–2027<sup>40</sup>. Z kolei Rada może zawiesić płatność dokonywaną na rzecz państwa członkowskiego naruszającego wymogi ostrożności budżetowej<sup>41</sup> lub nierealizującego środków określone w decyzji Rady przyjętej zgodnie z art. 136 ust. 1 TFUE (warunkowość makroekonomiczna)<sup>42</sup>.

<sup>34</sup> Decyzja wykonawcza Rady 2012/156/UE z 13 marca 2012 r. w sprawie wstrzymania zobowiązań z Funduszu Spójności dla Węgier ze skutkiem od 1 stycznia 2013 r. (Dz.Urz. UE L 78, s. 19).

<sup>35</sup> 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)

<sup>36</sup> Art. 6 i art. 9 ust. 4 rozporządzenia 2021/1060.

<sup>37</sup> Art. 9 rozporządzenia 2021/1060.

<sup>38</sup> Załącznik III rozporządzenia 2021/1060.

<sup>39</sup> Art. 96 i 97 rozporządzenia 2021/1060.

<sup>40</sup> Art. 104 rozporządzenia 2021/1060.

<sup>41</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.Urz. UE z 2011, L 306, s. 25), rozporządzenie Rady z 18 lutego 2002 r. ustanawiające instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich (Dz.U. z 2002, L 53, s. 1) i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (Dz.Urz. UE z 2013, L 140, s. 1).

<sup>42</sup> Art. 19 rozporządzenia 2021/1060.

Wskazać można również inne przykłady. Wypłata środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Wzmocnienia Odporności zależy od przestrzegania przez państwa członkowskie reguł ostrożności budżetowej (warunkowość makroekonomiczna)<sup>43</sup>. Przestrzeganie praw człowieka w zarządzaniu granicą zewnętrzną warunkuje możliwość uzyskania przez państwa członkowskie środków z instrumentu finansującego działania prowadzone w tym obszarze<sup>44</sup>. Przestrzeganie praw człowieka i celów środowiskowych uzależnia natomiast dostęp państw członkowskiego do pożyczek mających umożliwić im osiągnięcie celów europejskiego Zielonego Ładu<sup>45</sup>.

Pomimo różnic, wspólną cechą mechanizmów warunkowości jest uzależnienie wypłat funduszy UE dokonywanych na rzecz państw członkowskich od poszanowania przez te państwa dodatkowych wymogów od tych, które są konieczne dla otrzymywania funduszy UE. Przykładowo, państwo członkowskie chcące uzyskać fundusze strukturalne musi spełnić wymogi ustalone w ramach polityki spójności oraz ponadto w toku ich wydatkowania zapewnić przestrzeganie praw podstawowych, przepisów środowiskowych, zamówień publicznych i pomocy państwa. Ponadto, mechanizmy warunkowości przyznają Komisji i Radzie UE dodatkowe kompetencje nadzorcze, wzmacniające ich położenie wobec państw członkowskich – upoważniają je do sprawdzania czy państwa członkowskie przestrzegają określonych wymogów (na przykład praw podstawowych) oraz do podejmowania określonych działań, gdy są one naruszane (na przykład wstrzymanie wypłat funduszy UE).

Cechy te charakteryzuje również mechanizm warunkowości ustanowiony w rozporządzeniu 2020/2092, wymagający od państw członkowskich przestrzegania zasad państwa prawnego w toku wydatkowania funduszy UE. Zostanie on scharakteryzowany poniżej.

## **11.5. Charakterystyka mechanizmu warunkowości (rozporządzenie 2020/2092)**

### **11.5.1. Cel ustanowienia mechanizmu warunkowości**

Z art. 1 rozporządzenia 2020/2092 ustanawiającego mechanizm warunkowości wynika, że przyjęto w nim przepisy niezbędne do ochrony budżetu UE w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich. Mechanizm ten ma zapewniać ochronę przed skutkami naruszeń tych zasad nie tylko środki finansowe

<sup>43</sup> Art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lutego 2021 r. 2021/241 ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. 2021, L 57, s. 17).

<sup>44</sup> Art. 4 rozporządzenia Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 lipca 2021 r. 2021/1148 ustanawiające, w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. 2021, L 251, s. 48).

<sup>45</sup> Art. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 lipca 2021 r. 2021/1229 w sprawie instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji (Dz.U. 2021, L 274, s. 1).

ujmowane w rocznych budżetach UE<sup>46</sup>, lecz również środki finansowe pochodzące z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności<sup>47</sup>. Środki te określane będą mianem funduszy UE.

U podstaw ustanowienia mechanizmu warunkowości leży założenie o związku między koniecznością poszanowania zasad państwa prawnego przez wszystkie państwa członkowskie a wzajemnym zaufaniem i solidarnością finansową między tymi państwami<sup>48</sup>. Naruszenie zasad państwa prawnego przez jedno z państw członkowskich podważa zaufanie i solidarność, którymi darzyły je pozostałe państwa. Tezę tę rozbudował TSUE w omawianych wyrokach.

### 11.5.2. Podstawa prawna przyjęcia rozporządzenia 2020/2092

Rozporządzenie 2020/2092 zostało przyjęte na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE. Zgodnie z tym przepisem Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, przyjmują w drodze rozporządzenia zasady finansowe określające w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu UE oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków.

Na podstawie art. 322 ust. 1 TFUE przyjmowane są rozporządzenia finansowe – główne akty wtórnego prawa budżetowego UE ustalające reguły funkcjonowania budżetu UE. Na tej podstawie uchwalono obecnie obowiązujące rozporządzenie finansowe 2018/1046<sup>49</sup>, a także rozporządzenia obowiązujące wcześniej – rozporządzenie finansowe 966/2012<sup>50</sup> i rozporządzenie finansowe 1605/2002<sup>51</sup>.

Związek pomiędzy rozporządzeniem 2020/2092 ustanawiającym mechanizm warunkowości i rozporządzeniem finansowym 2018/1046 określiły Komisja, Parlament Europejski i Rada UE we wspólnej deklaracji sporządzonej w toku przyjmowania rozporządzenia 2020/2092. Wskazały w nim zamiar włączenia rozporządzenia 2020/2092 do rozporządzenia finansowego 2018/1046, gdy będzie ono nowelizowane<sup>52</sup>.

<sup>46</sup> Art. 1 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>47</sup> Art. 8 rozporządzenia 2021/241.

<sup>48</sup> Motyw 13 preambuły rozporządzenia 2020/2092.

<sup>49</sup> 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.Urz. UE L 193 z 30.07.2018, s. 1).

<sup>50</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

<sup>51</sup> Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L UE 248 z 16.09.2002, s. 1).

<sup>52</sup> Załącznik do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 294 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczący stanowiska Rady w sprawie przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, COM(2020) 843 final.

### 11.5.3. Przesłanki przyjmowania i uchylania środków w ramach mechanizmu warunkowości

#### 11.5.3.1. Przesłanki przyjmowania środków w ramach mechanizmu warunkowości

Istotą mechanizmu warunkowości jest możliwość nakładania przez Radę, na wniosek Komisji, środków na państwa członkowskie w przypadku spełnienia koniecznych w tym celu przesłanek, a także uchylanie tych środków, gdy przesłanki te przestaną istnieć. W myśl art. 4 rozporządzenia 2020/2092 Rada może nakładać na państwa członkowskie środki w przypadku stwierdzenia, że naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpłynięcia, w sposób bezpośrednio wystarczający, na należyte zarządzanie finansami UE w ramach budżetu UE lub na ochronę interesów finansowych UE.

Uruchomienie systemu warunkowości zostało zatem uzależnione od przesłanki dotyczącej naruszenia zasad państwa prawnego, przesłanki dotyczącej funduszy UE (należytego zarządzania finansami UE i ochrony interesów finansowych UE) oraz związku przyczynowego między tymi przesłankami (wpływu lub poważnego ryzyka wpływu, w sposób wystarczająco bezpośredni, naruszenia zasad państwa prawa na fundusze UE).

##### 11.5.3.1.1. Przesłanka naruszenia zasad państwa prawnego

Przesłankę naruszenia zasad państwa prawnego należy odczytywać w świetle jej definicji ustanowionej na potrzeby rozporządzenia 2020/2092. Zgodnie z art. 2a) rozporządzenia 2020/2092, państwo prawne odnosi się do wartości UE wymienionych w art. 2 TUE i obejmuje: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władz; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. W definicji tej wskazano, że państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady UE zapisane w art. 2 TUE.

Państwo prawne zdefiniowano w rozporządzeniu 2020/2092 jako wiązkę składających się na nie zasad, powszechnie uznanych w orzecznictwie TSUE jako tworzących to pojęcie<sup>53</sup>. Stąd też, w rozporządzeniu 2020/2092 stosowana jest terminologia

<sup>53</sup> Wyroki TSUE w sprawach: C-496/99 P *CAS Succhi di Frutta*, EU:C:2004:236, pkt 63 (zasada legalności); 212–217/80 *Divella*, EU:C:1981:270, pkt 10 (zasada pewności prawa); 46/87 i 227/88 *Hoechst*, EU:C:1989:337, pkt 19 (zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych); C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, pkt 31, 40–41; C-216/18 *PPU – Minister for Justice and Equality*, pkt 63–67; C-791/19 *Komisja przeciwko Polsce*, EU:C:2021:596, pkt 51, 58; C-896/19 *Repubblika*, EU:C:2021:311, pkt 51; C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19 *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”*, EU:C:2021:393, pkt 162 (zasada skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez niezawisłe i bezstronne sądy); C-477/16 *Kovalkovas*, EU:C:2016:861,

„zasad państwa prawnego” (ang. *principles of the rule of law*) akcentująca mnogość składających się na nie zasad, a nie powszechnie używane pojęcie „zasady państwa prawnego” (ang. *rule of law*). W definicji tej skorzystano z ustaleń terminologicznych dotyczących tego pojęcia przyjętych przez Komisję już w 2014 r., w komunikacie dotyczącym nowych ram na rzecz praworządności<sup>54</sup>. Uwydatniono w niej też związek pomiędzy państwem prawnym, stanowiącą jedną z wartości UE, a innymi wartościami, o których stanowi art. 2 TUE. Choć, jak wskazano, nie istnieje hierarchia wartości unijnych, poszanowanie państwa prawnego ma zasadnicze znaczenie dla ochrony pozostałych wartości na których opiera się Unia, takich jak wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka<sup>55</sup>. Poszanowanie państwa prawnego jest nierozdzielnie związane z demokracją i ochroną praw podstawowych. Nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania zasady państwa prawnego i odwrotnie.

W rozporządzeniu 2020/2092 wskazano listę przykładów mogących wskazywać na naruszenie zasad państwa prawnego w państwie członkowskim<sup>56</sup>, do których zaliczono: 1) zagrożenie dla niezawisłości sądownictwa; 2) niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, niekorygowanie takich decyzji lub nienakładanie za nie kar, wstrzymywanie zasobów finansowych i ludzkich wpływające na prawidłowe funkcjonowanie tych organów lub niezapewnienie braku konfliktu interesów; i 3) ograniczanie dostępności i skuteczności środków ochrony prawnej, m.in. przez restrykcyjne przepisy proceduralne, niewykonywanie wyroków lub ograniczanie skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych, wnoszenia i popierania oskarżeń lub nakładania kar.

Ustanowiono również listę obszarów i działań organów krajowych, których mogą dotyczyć naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskich<sup>57</sup>. Obejmują one:

- a) prawidłowe funkcjonowanie organów wykonujących budżet UE, w tym udzielających pożyczki i inne instrumenty gwarantowane przez budżet UE, w szczególności w kontekście postępowań z zakresu zamówień publicznych;
- b) prawidłowe funkcjonowanie organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitoring i audyty oraz prawidłowe funkcjonowanie skutecznych i przejrzystych systemów zarządzania finansami i rozliczalność;
- c) prawidłowe funkcjonowanie służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur prowadzących postępowania przygotowawcze dotyczące oszustw podatkowych, korupcji i innych naruszeń prawa UE związanych z wykonywaniem budżetu UE lub ochroną interesów finansowych UE;

---

pkt 36; C-452/16 *Póltorak*, EU:C:2016:858, pkt 35; C-279/09 *DEB*, EU:C:2010:811, pkt 58 (zasada podziału władz).

<sup>54</sup> Komunikat Komisji pt. „Nowe ramy Unii na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 final, załącznik I.

<sup>55</sup> Motyw 6 preambuły rozporządzenia 2020/2092.

<sup>56</sup> Art. 3 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>57</sup> Art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092.



- d) skuteczną kontrolę sądową działań lub zaniechań organów wskazanych w lit. a–c, dokonywaną przez niezawisłe sądy krajowe;
- e) zapobieganie i nakładanie przez organy administracyjne i sądy krajowe skutecznych i odstraszcających sankcji za nadużycia finansowe, w tym oszustwa podatkowe, korupcję lub inne naruszenia prawa UE związane z wykonywaniem budżetu UE lub ochroną interesów finansowych UE;
- f) odzyskiwanie środków nienależnie wypłaconych z funduszy UE;
- g) skuteczną i terminową współpracę z OLAF oraz z EPPO (dla państw uczestniczących) w ramach prowadzonych przez te organy postępowań przygotowawczych lub wnoszonych i popieranych przez nie oskarżeń;
- h) inne sytuacje lub działania organów, mające znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii.

#### 11.5.3.1.2. Przesłanka dotycząca funduszy UE

Aby mechanizm warunkowości mógł być uruchomiony, naruszenie zasad państwa prawnego przez państwo członkowskie musi wpływać lub stwarzać poważne ryzyko wpływu, w sposób bezpośrednio wystarczający, na należyte zarządzanie finansami UE lub na ochronę interesów finansowych UE<sup>58</sup>. Obydwa pojęcia „należyte zarządzanie finansami” (art. 317 TFUE) i „ochrona interesów finansowych UE” (art. 325 TFUE) mają charakter traktatowy, zostały zastosowane w postanowieniach finansowych TFUE dotyczących budżetu UE. Pojęcia te nie zostały zdefiniowane w przepisach traktatowych, ani w rozporządzeniu 2020/2092, choć ogrywiają istotną rolę w jego stosowaniu.

Wpływ naruszenia zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami UE lub interesy finansowe UE stanowi zarówno przesłankę uruchomienia mechanizmu warunkowości<sup>59</sup>, jak i kryterium uwzględniane przy ocenie proporcjonalności środków nakładanych na państwo członkowskie za to naruszenie<sup>60</sup>. O ile wątpliwości nie budzi pojęcie interesów finansowych UE, zdefiniowane w art. 2 ust. 1 rozporządzenia rozporządzeniu w sprawie OLAF<sup>61</sup>, zasadnicze pytania powstają o przypadku ustalenia treści pojęcia należytego zarządzania finansami, które nie zostały rozstrzygnięte ani w omawianych wyrokach TSUE (zob. pkt 11.5.2.2) ani w wytycznych Komisji (zob. pkt 11.6.1).

Bez względu na wskazane zastrzeżenia, bezsporne jest, że uwzględniając systematykę przepisów traktatowych, w których je użyto, pojęcia te dotyczą budżetu UE, a dokładniej jego wykonywania i ochrony. Oznacza to zatem, że mechanizm

<sup>58</sup> Art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>59</sup> Tamże.

<sup>60</sup> Art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>61</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), (Dz.Urz. UE L 248 z 18.9.2013, s. 1). Zgodnie z tym przepisem obejmuje ono dochody, wydatki i aktywa objęte budżetem UE i budżetami instytucji, organów, urzędów i agencji, a także budżetami, którymi one zarządzają lub które monitorują. Natomiast w myśl orzecznictwa TSUE interesy finansowe Unii obejmuje zarówno wpłaty środków do budżetu UE, jak i pokrywane z niego wydatki (wyrok TSUE w połączonych sprawach C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, *Euro Box Promotion*, EU:C:2021:1034, pkt 183).

warunkowości w myśl rozporządzenia 2020/2092<sup>62</sup> może być uruchomiony wyłącznie wtedy, gdy naruszenie zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu, w sposób bezpośrednio wystarczający, na fundusze UE (budżet UE i Instrument Odbudowy I Zwiększania Odporności).

#### 11.5.3.1.3. Związek przyczynowy między naruszeniem zasad państwa prawnego a budżetem UE

Dla uruchomienia mechanizmu warunkowości pomiędzy naruszeniem zasad państwa prawnego a funduszami UE musi zachodzić związek przyczynowy. Naruszenie zasad państwa prawnego musi bowiem wpływać lub stwarzać poważne ryzyko wpływu, w sposób bezpośrednio wystarczający, na należyte zarządzanie finansami lub na ochronę interesów finansowych UE<sup>63</sup>.

Powyższa formuła związku przyczynowego, dodana na ostatnim etapie negocjacji rozporządzenia 2020/2092, przesądzająca o ścisłym powiązaniu mechanizmu warunkowości z funduszami UE, miała uzasadnić przyjęcie tego rozporządzenia na podstawie art. 322 ust. 1 TFUE oraz odeprzeć ewentualne zarzuty, że stanowi on kolejny instrument ochrony zasad państwa prawnego uchwalony z naruszeniem art. 7 TUE. Zarzuty te formułowano pod adresem pierwotnego wniosku Komisji, który był ukierunkowany na ochronę zasad państwa prawnego, a w mniejszym stopniu nacisk kładł na fundusze UE<sup>64</sup>. Zastosowanie mechanizmu warunkowości wobec Węgier w 2022 r., w którym to tego rodzaju zastrzeżenia dotyczące związku przyczynowego nie były formułowane, wydaje się wskazywać, że obawy te były nadmierne.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że przyjęta formuła związku przyczynowego stanowi *probatio diabolica*, które przypuszczalnie przesądzi o niemożliwości stosowania mechanizmu warunkowości<sup>65</sup>.

#### 11.5.3.1.4. Uchyłanie środków w ramach mechanizmu warunkowości

Środki nałożone w ramach mechanizmu warunkowości są uchylane, gdy przesłanki uzasadniające ich nałożenie przestały istnieć. Jeżeli państwo członkowskie tylko częściowo zaradziło sytuacji prowadzącej do zastosowania środków, nałożone środki są dostosowywane do tej sytuacji<sup>66</sup>. Oznacza to, że nałożone na państwo

<sup>62</sup> Art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>63</sup> Tamże. W myśl motywu 13 rozporządzenia 2020/2092 istnieje wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu UE zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.

<sup>64</sup> Ograniczenie to zostało wprowadzone na końcowym etapie negocjacji projektu rozporządzenia. Zob. konkluzje Rady Europejskiej z 17–21 lipca 2020 r., pkt A24 i załącznik do konkluzji, pkt 22–23 oraz konkluzje Rady Europejskiej z 10–11 grudnia 2020 r., pkt 2 lit. e) zgodnie z którymi „związek przyczynowy między takimi naruszeniami a negatywnymi skutkami dla interesów finansowych Unii będzie musiał być wystarczająco bezpośredni i należyte ustalony. Samo stwierdzenie, że naruszenie praworządności miało miejsce, nie wystarcza do uruchomienia mechanizmu”. W pierwotnej wersji projektu z 2018 r. nie było ono przewidziane – dla zastosowania systemu warunkowości kluczowy był sam fakt naruszenia zasady państwa prawnego przez państwo członkowskie, który musiał być jednak systemowy i powszechny (art. 2 lit. b projektu).

<sup>65</sup> Artykuł wprowadzający, “European Papers”, 2020, no. 5, s. 1101–1104.

<sup>66</sup> Art. 7 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092.

członkowskie środki są uchylane, gdy państwo to wyeliminuje w całości lub w części naruszenie zasad państwa prawnego uzasadniające ich nałożenie, albo też, gdy naruszenie to istnieje, ale przestaje pozostawać w wymaganym związku przyczynowym z funduszami UE.

#### **11.5.4. Środki ochrony budżetu UE nakładane na państwa członkowskie w ramach mechanizmu warunkowości**

Istotą mechanizmu warunkowości są środki ochrony budżetu UE (dalej: środki) nakładane w jego ramach na państwa członkowskie. W zależności od powodów uzasadniających ich stosowanie, nakładany może być jeden środek lub ich większa liczba<sup>67</sup>.

Rodzaj nakładanych środków zależy od podmiotu wydatkującego fundusze UE i stosowanej w tym celu metody<sup>68</sup>. Jeżeli fundusze te wydatkują państwa członkowskie w ramach zarządzania dzielonego<sup>69</sup> – a w ten sposób wydatkowanych jest około 80% budżetu UE na rzecz WPR i polityki spójności – na państwo członkowskie mogą zostać nałożone następujące środki:

- 1) zawieszenie zatwierdzenia programu;
- 2) zawieszenie zobowiązań;
- 3) ograniczenie zobowiązań, w tym w drodze korekt finansowych lub przesunięcia środków do innych programów;
- 4) zmniejszenie płatności zaliczkowych;
- 5) wstrzymanie biegu terminów płatności;
- 6) zawieszenie płatności<sup>70</sup>.

Jeżeli natomiast fundusze UE wydatkuje Komisja bezpośrednio (przez własne służby) lub pośrednio (przez agencje UE)<sup>71</sup> na rzecz państw członkowskich – a w ten sposób wydatkowane są środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – to na państwo to mogą zostać nałożone następujące środki:

- 1) zawieszenie płatności, zawieszenie wykonania lub zakończenie obowiązywania zobowiązania prawnego<sup>72</sup>;
- 2) zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych;
- 3) zawieszenie wypłaty rat lub przedterminowa spłata pożyczek gwarantowanych przez budżet UE;
- 4) zawieszenie lub zmniejszenie korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego przez budżet UE;
- 5) zakaz zawierania umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet UE<sup>73</sup>.

<sup>67</sup> Art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>68</sup> Zob. Rodzaje zarządzania budżetem UE, [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/implementation/eu-budget-management-types\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/implementation/eu-budget-management-types_en) (dostęp 5.04.2022).

<sup>69</sup> Art. 62 ust. 1 lit. b rozporządzenia finansowego.

<sup>70</sup> Art. 5 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 2020/2092.

<sup>71</sup> Art. 62 ust. 1 lit. a i c rozporządzenia finansowego 2018/104.

<sup>72</sup> Art. 131 ust. 3 rozporządzenia finansowego.

<sup>73</sup> Art. 5 lit. a rozporządzenia 2020/2092.

W rozporządzeniu 2020/2092 nie określono cech charakterystycznych poszczególnych środków ani sposobu ich działania, przywołane zostały wyłącznie ich nazwy. Poznanie istoty tych środków wymaga odwołania się do regulujących je rozporządzeń, w tym w szczególności: rozporządzenia finansowego 2018/1046 i rozporządzeń sektorowych określających reguły wydatkowania funduszy UE na wdrażanie poszczególnych polityk UE w ramach WRF 2021–2027. Kluczowe w tym zakresie są rozporządzenia dotyczące polityki spójności i WPR (ok. 80% wydatków budżetu UE) oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Warto spojrzeć na daty przyjęcia tych rozporządzeń. Rozporządzenie 2021/1060 dotyczące polityki spójności<sup>74</sup> przyjęto 30 czerwca 2021 r., rozporządzenie 2021/2166 dotyczące WPR<sup>75</sup> – 2 grudnia 2021 r., natomiast rozporządzenie 2021/241 – 12 lutego 2021 r.<sup>76</sup> Oznacza to, że członkowie Rady Europejskiej, zawierając w świetle kamer, 11 grudnia 2020 r., polityczny kompromis umożliwiający przyjęcie rozporządzenia 2020/2092, a także Rada i Parlament Europejski przyjmując go 16 grudnia 2020 r., w gruncie rzeczy nie wiedzieli, jakie dokładnie środki będą mogły być na jego podstawie nakładane na państwa członkowskie naruszające zasady państwa prawnego. Prace legislacyjne nad rozporządzeniami ustalającymi te środki trwały bowiem wówczas w najlepsze i zakończyły się dwa miesiące później (rozporządzenie dotyczące Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności), pół roku później (rozporządzenie dotyczące polityki spójności) i prawie rok później (rozporządzenie dotyczące WPR). Należy uznać to za wysoce niefortunne, również z perspektywy poszanowania zasad państwa prawnego, które w myśl przyjętej definicji<sup>77</sup>, obejmują przejrzysty proces legislacyjny i zasadę pewności prawa. A zatem ponownie: *to save the rule of law one must apparently break it*<sup>78</sup>.

W rozporządzeniu 2020/2092 określono natomiast kryteria stosowane w toku nakładania środków na państwa członkowskie. W myśl art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092 środki te powinny być proporcjonalne i określane w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami lub interesy finansowe UE. Powinny być nakładane z uwzględnieniem charakteru, czasu trwania, wagi i zakresu naruszeń zasad państwa prawnego oraz ukierunkowane, w zakresie w jakim to możliwe, na działania UE, których dotyczą naruszenia. W motywie 18 preambuły rozporządzenia 2020/2092 doprecyzowano, że przy określaniu środków powinna mieć zastosowanie zasada proporcjonalności, w szczególności poprzez uwzględnienie powagi sytuacji, czasu, który upłynął od rozpoczęcia działania, czasu jego trwania i powtarzalności, intencji i stopnia

<sup>74</sup> Zob. przypis 33.

<sup>75</sup> 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 uchylecia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

<sup>76</sup> 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 uchylecia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz.U. L 435 z 6.12.2021, str. 187).

<sup>77</sup> Art. 2 lit. a rozporządzenia 2020/2092.

<sup>78</sup> A. Alemanno, M. Chamon, *To Save the Rule of Law...*

współpracy danego państwa członkowskiego przy eliminowaniu naruszeń zasad państwa prawnego, jak również skutków tych naruszeń dla należytego zarządzania finansami UE lub dla interesów finansowych UE. Z przepisów tych wynika, że kluczową rolę w toku nakładania środków, tj. wyboru ich rodzaju, liczby i powagi, odgrywa zasada proporcjonalności. Okoliczności towarzyszące naruszeniu zasad państwa prawa, takie jak na przykład jego waga, zakres, charakter, czas trwania czy wpływ na budżet UE, powinny umożliwić Radzie nałożenie środków proporcjonalnych względem uzasadniającego je naruszenia.

### 11.5.5. Procedura nakładania i uchylania środków

Środki za naruszenia zasad państwa prawnego są nakładane na państwa członkowskie i uchylane przez Radę w ramach kontrykcyjnej procedury inicjowanej przez Komisję<sup>79</sup>. Procedura ta powinna zapewniać poszanowanie zasad obiektywności, niedyskryminacji i równego traktowania państw członkowskich oraz być prowadzona bezstronnie i w oparciu o dowody<sup>80</sup>. Komisja wszczyna procedurę, jeżeli stwierdzi, że istnieją uzasadnione powody, by uznać, że przesłanki warunkujące jej uruchomienie zostały spełnione. W toku tej oceny uwzględnia informacje pochodzące z różnych źródeł, w tym z decyzji, wniosków i zaleceń instytucji UE, od organizacji międzynarodowych i innych uznanych instytucji. Procedurę formalnie rozpoczyna wysłanie przez Komisję państwu członkowskiemu pisemnego powiadomienia wskazującego elementy faktyczne i przyczyny, na których Komisja oparła swoje ustalenia. O powiadomieniu i jego treści Komisja informuje Radę i Parlament Europejski. Zarówno przed jak i po przesłaniu pisemnego powiadomienia, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego o dodatkowe informacje. Następnie państwo członkowskie przekazuje Komisji wymagane informacje, może też przedstawić uwagi i zaproponować środki zaradcze. Państwo członkowskie przedstawia informacje w wyznaczonym przez Komisję terminie wynoszącym od miesiąca do trzech miesięcy od daty powiadomienia o ustaleniach. Następnie Komisja dokonuje niezbędnych ocen, które powinna przeprowadzić w terminie miesiąca od otrzymania od państwa członkowskiego informacji, w razie ich nieuzyskania – terminie trzech miesięcy od daty powiadomienia, a w każdym przypadku – w rozsądnym terminie. W razie podtrzymania zarzutów, Komisja umożliwia państwu członkowskiemu przedłożenie uwag, w szczególności na temat proporcjonalności przewidywanych środków, na co państwo członkowskie ma miesiąc.

<sup>79</sup> Art. 6 rozporządzenia 2020/2092. Zgodnie z motywem 16 preambuły rozporządzenia 2020/2092 stwierdzenie naruszeń zasad państwa prawnego wymaga dokonania przez Komisję dogłębnej oceny jakościowej. Ocena ta powinna być obiektywna, bezstronna i uczciwa oraz powinna uwzględniać stosowne informacje z dostępnych źródeł i od uznanych instytucji, w tym wyroki TSUE, sprawozdania TO, roczne sprawozdania Komisji na temat praworządności, unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania OLAF, w stosownych przypadkach EPPO i innych źródeł wskazanych w tym motywie.

<sup>80</sup> Motyw 26 preambuły rozporządzenia 2020/2092.

Jeżeli Komisja nadal uznaje, że zaproponowane przez państwo członkowskie środki zaradcze są nieadekwatne względem ustaleń zawartych w jej powiadomieniu, przedstawia Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie odpowiednich środków. We wniosku tym przedstawia powody i dowody stanowiące podstawę jej ustaleń. Wniosek ten Komisja przedstawia Radzie w terminie miesiąca od otrzymania uwag od państwa członkowskiego, a w przypadku braku uwag, bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie w terminie miesiąca od upływu terminu, w którym państwo członkowskie mogło przedstawić uwagi dotyczące zarzutów Komisji.

Rada przyjmuje decyzję wykonawczą w sprawie odpowiednich środków w terminie miesiąca od otrzymania wniosku Komisji lub w przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności, w terminie trzech miesięcy. Rada może też zmienić wniosek Komisji i przyjąć go w drodze decyzji wykonawczej. W obu przypadkach Rada głosuje kwalifikowaną większością głosów, tj. standardową większością głosów stosowaną w Radzie (art. 16 ust. 3 TUE)<sup>81</sup>.

Jeżeli Rada nałoży środki na państwo członkowskie, państwo to może w dowolnym momencie przyjąć nowe środki zaradcze i przedłożyć Komisji pisemne powiadomienie zawierające dowody wskazujące, że przesłanki uzasadniające ich nałożenie przestały być spełniane<sup>82</sup>. Komisja dokonuje ponownej oceny sytuacji w danym państwie członkowskim na wniosek tego państwa lub z własnej inicjatywy, najpóźniej po roku od przyjęcia środków przez Radę. Uwzględnia dowody przedłożone przez państwo członkowskie i adekwatność nowych środków zaradczych przyjętych przez to państwo. Jeżeli uzna, że przesłanki uzasadniające nałożenie środków przestały być spełniane, przedkłada Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie uchylecia przyjętych środków. Jeżeli zaś uzna, że jedynie częściowo zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, przedkłada Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej dostosowującej przyjęte środki. Jeżeli natomiast uzna, że nie zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, kieruje do państwa członkowskiego decyzję wraz z uzasadnieniem i informuje o tym Radę. Analogicznie tak jak nakłada środki, Rada uchyla środki w drodze decyzji wykonawczej, jeżeli powody uzasadniające ich nałożenie przestały istnieć.

Decyzje wykonawcze Rady podlegają sądowej kontroli dokonywanej przez TSUE w trybie skargi na nieważność aktu prawa UE (art. 263 TFUE).

<sup>81</sup> Art. 6 ust. 11 rozporządzenia 2020/2092. Przyjęte rozwiązanie stanowi istotną nowość, gdyż w pierwotnej wersji projektu przewidziano, że Rada będzie przyjmować omawiane decyzje odwróconą kwalifikowaną większością głosów. W przypadku tego rodzaju większości, nieprzewidzianej w traktatach unijnych, przedłożony przez wnioskodawcę (Komisję) projekt aktu prawnego zostaje przyjęty, chyba że prawodawca (Rada) odrzuci go lub zmieni zwykłą kwalifikowaną większością głosów w głosowaniu przeprowadzonym w określonym terminie. Po upływie tego terminu projekt aktu prawnego uważa się za przyjęty, nawet jeżeli do głosowania nie doszło. Oznaczałoby to, że wniosek Komisji w sprawie nałożenia środków zostałyby uznany za przyjęty, chyba że Rada zebrałaby zwykłą kwalifikowaną większość głosów koniecznych do jego odrzucenia (w ciągu miesiąca od złożenia) lub zmiany.

<sup>82</sup> W razie przedłożenia przez państwo członkowskie pisemnego powiadomienia, Komisja przedkłada wniosek lub przyjmuje decyzję w terminie miesiąca od jego otrzymania, lub w należycie uzasadnionych okolicznościach, w dłuższym terminie, o którym niezwłocznie informuje państwo członkowskie.



Motyw 26 preambuły rozporządzenia 2020/2092 przewiduje, że jeżeli państwo członkowskie uzna, że w trakcie przyjmowania lub uchylania środków w poważnym stopniu naruszono zasady obiektywności, niedyskryminacji, równego traktowania państw członkowskich, bezstronności i oparcia o dowody, może przekazać sprawę Radzie Europejskiej. Wówczas, dopóki Rada Europejska nie omówi sprawy, nie powinny być podejmowane żadne decyzje w sprawie tych środków. Ponieważ udział Rady Europejskiej w procedurze nakładania środków na państwa członkowskie został przewidziany wyłącznie w motywach preambuły rozporządzenia 2020/2092, i nie ma go w jego części normatywnej, z prawnego punktu widzenia, w świetle orzecznictwa TSUE<sup>83</sup>, jest on wątpliwy, choć dopuszczalny politycznie.

### 11.5.6. Ochrona beneficjentów funduszy UE przed skutkami środków nałożonych państwa członkowskie

Środki nakładane na państwa członkowskie w ramach mechanizmu warunkowości nie powinny oddziaływać na beneficjentów funduszy UE (na przykład jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, rolników, dalej: beneficjenci). Aby ten skutek osiągnąć i zminimalizować ryzyko przenoszenia na beneficjentów ciężaru finansowego środków nałożonych na państwo członkowskie (na przykład wstrzymanie przez państwo członkowskie należnych beneficjentom wypłat w reakcji na wstrzymanie płatności otrzymywanych z budżetu UE), w art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092 przyjęto, że nałożenie na państwo członkowskie środków nie wpływa na jego obowiązki w zakresie wdrażania programu lub wydatkowania funduszu UE objętego tymi środkami, w szczególności na obowiązki w zakresie dokonywania płatności na rzecz beneficjentów.

Co istotne, państwa członkowskie zostały zobowiązane składać Komisji sprawozdania na temat realizacji tego obowiązku co trzy miesiące, a Komisja sprawdzać jego przestrzeganie i razie potrzeby podejmować środki w celu ochrony budżetu UE, zgodnie z przepisami sektorowymi i finansowymi<sup>84</sup>. W motywie 19 preambuły rozporządzenia 2020/2092 wskazano, że w razie potrzeby, w celu zapewnienia, by kwoty należne od państwa członkowskiego zostały faktycznie wypłacone beneficjentom, Komisja powinna odzyskać dokonane płatności lub stosownie do sytuacji, dokonać korekty finansowej poprzez zmniejszenie wsparcia UE na rzecz danego programu zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami sektorowymi. Za pomocą stron internetowych Komisja ma informować beneficjentów o powyższych obowiązkach państw członkowskich i stworzyć narzędzie umożliwiające im przekazywanie informacji i ich naruszeniach.

<sup>83</sup> TSUE wskazuje, że preambuła aktu prawnego Unii nie ma mocy prawnie wiążącej i nie może być powoływana dla uzasadnienia odstępstw od przepisów danego aktu, ani w celu wykładni tych przepisów w sposób oczywiście sprzeczny z ich brzmieniem. Zob. wyroki TSUE w sprawach C-10/18 P *Marine Harvest*, EU:C:2020:149, pkt 44; C-134/08 *Tyson Parketthande*, EU:C:2009:229, pkt 16; C-344/04 *IATA i ELFAA*, EU:C:2006:10, pkt 76.

<sup>84</sup> Art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2092/2020.



### 11.5.7. Pomocniczy charakter systemu warunkowości

Komisja uruchamia mechanizm warunkowości o ile nie uzna, że inne procedury określone w prawie UE umożliwiłyby skuteczniejszą ochronę budżetu UE<sup>85</sup>. W motywie 18 preambuły rozporządzenia 2020/2092 wyjaśniono, że unijne ustawodawstwo finansowe i mające zastosowanie przepisy sektorowe i finansowe przewidują różne sposoby ochrony budżetu Unii, w tym wstrzymanie, zawieszenie lub korekty finansowe związane z nieprawidłowościami lub poważnymi uchybieniami w systemach zarządzania i kontroli.

Oznacza to, że system warunkowości ma pomocniczy charakter w stosunku do innych procedur zapewniających ochronę interesów finansowych UE i może być stosowany tylko w razie uznania, że zapewni on bardziej skuteczną ochronę funduszy UE przed skutkami naruszeń zasad państwa prawnego<sup>86</sup>.

## 11.6. Wyroki TSUE dotyczący mechanizmu warunkowości

### 11.6.1. Co wyjaśniły wyroki TSUE?

W omawianych wyrokach, odnosząc się do poszczególnych zarzutów Polski i Węgier, TSUE, często *obiter dictum*, zawarł wiele wskazówek dotyczących rozporządzenia 2020/2092. Są one szczególnie cenne przy uwzględnieniu perspektywy bezpośredniego stosowania tego rozporządzenia przez instytucje UE, w przypadku uruchomienia mechanizmu warunkowości wobec któregoś z państw członkowskich. Wyjaśnienia te posłużyły również Komisji za punkt wyjścia do opracowania wytycznych dotyczących stosowania mechanizmu warunkowości, co zostało uzgodnione jeszcze w grudniu 2020 r. podczas posiedzenia Rady Europejskiej. Wytyczne te Komisja przyjęła 2 marca 2022 r.<sup>87</sup>, dwa tygodnie po wydaniu przez TSUE omawianych wyroków (zob. pkt 11.6).

W analizowanych wyrokach TSUE ustosunkował się do wielu zagadnień. Na szczególne uwzględnienie zasługują analizy:

- 1) uznające art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE za właściwą podstawę prawną przyjęcia rozporządzenia 2020/2092,
- 2) wskazujące na znaczenie zasad państwa prawnego w unijnym porządku prawnym i charakter obowiązku jej przestrzegania,
- 3) wykazujące, że mechanizm warunkowości nie stanowi alternatywy wobec procedury z art. 7 TUE, a

<sup>85</sup> Art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>86</sup> Również w konkluzjach Rady Europejskiej postanowiono, że środki w ramach mechanizmu warunkowości będą nakładane jedynie wtedy, gdy inne procedury określone w prawie UE, w tym rozporządzenie finansowe, rozporządzenia sektorowe lub postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy traktatu, nie pozwolą na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii. Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 10 i 11 grudnia 2020 r., pkt 2 lit. d).

<sup>87</sup> Zob. przypis 5.

- 4) wskutek jego przyjęcia nie doszło do naruszenia zasady przyznania (art. 5 ust. 2 TUE, oraz
- 5) wyjaśniające poszczególne elementy dotyczące stosowania tego mechanizmu.  
W tych obszarach TSUE przedstawił przekonującą argumentację, która zostanie zaprezentowana poniżej (zob. pkt 11.5.1). W kolejnym punkcie zostaną wskazane zagadnienia budzące wątpliwości ze względu na brak wystarczających wyjaśnień. Dotyczą one:
  - 1) niejasnego charakteru prawnego środków nakładanych na państwa członkowskie w ramach mechanizmu warunkowości i
  - 2) znaczenia zasady należytego zarządzania finansami (zob. pkt 11.5.2).

#### **11.6.1.1. Podstawa prawna rozporządzenia 2020/2092 (art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE)**

Zdaniem Polski i Węgier, charakter i zakres kompetencji przyznanych Unii w traktatach nie pozwala na ustanowienie mechanizmu warunkowości, w ramach którego instytucje UE sprawują kontrolę przestrzegania zasad państwa prawnego przez państwa członkowskie i od wyników tej oceny uzależniają wypłatę funduszy UE na ich rzecz. Zasady państwa prawnego nie mogą być objęte mechanizmem warunkowości, ponieważ ani unijne traktaty, ani prawo wtórne UE nie konkretyzują tych zasad, ani nie wskazują konkretnych obowiązków, które państwa członkowskie powinny z ich tytułu dopełnić. Z pewnością natomiast tego rodzaju mechanizm nie może być uchwalony na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, który upoważnia instytucje UE do przyjęcia przepisów dotyczących wykonywania budżetu UE.

Tytułem zarzutu ewentualnego, w razie uznania podstaw prawnych do ustanowienia mechanizmu warunkowości, skarżący twierdzili, że rozporządzenie 2020/2092 powinno zostać oparte na art. 311 akapit 3 TFUE dotyczącym zasobów własnych UE lub na art. 312 ust. 2 TFUE odnoszącym się do wieloletnich ram finansowych, na podstawie których są przyjmowane są roczne budżety UE.

TSUE rozpoczął wywód od analizy art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, który upoważnia Parlament Europejski i Radę do przyjęcia, w drodze rozporządzenia, „zasad finansowych określających w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków”. Artykuł ten został umieszczony w części 6. „Postanowienia instytucjonalne i finansowe”, w tytule 2 „Postanowienia finansowe” TFUE. Przyjęte na jego podstawie zasady mają dotyczyć wykonywania budżetu UE. Budżet ten, w myśl art. 317 TFUE, wykonuje Komisja we współpracy z państwami członkowskimi, zgodnie z rozporządzeniami wydanymi na podstawie art. 322 TFUE, na własną odpowiedzialność i w granicach przyznanych środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. TSUE przypomniał, że wybór podstawy prawnej aktu prawnego Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach podlegających kontroli sądowej, do których należą cel i treść tego aktu<sup>88</sup>. Wskazał, że rozporządzenie 2020/2092 jako cel wskazuje ochronę budżetu UE przed

<sup>88</sup> Wyroki TSUE w sprawach: C-482/17 *Republika Czeska przeciwko PE i Rada*, EU:C:2019:1035, pkt 31; C-620/18 *Węgry przeciwko PE i Rada*, EU:C:2020:1001, pkt 38; C-626/18 *Polska przeciwko PE i Rada*, EU:C:2020:1000, pkt 43.

naruszeniami zasad państwa prawnego w państwie członkowskim<sup>89</sup>. Jeżeli natomiast chodzi o jego treść, to ustanowiona w nim procedura przyjmowania środków nakładanych na państwa członkowskie może zostać zainicjowana tylko wtedy, gdy Komisja stwierdzi, że istnieją uzasadnione powody, nie tylko by uznać, że w danym państwie członkowskim doszło do naruszeń zasad państwa prawnego, ale przede wszystkim, że naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych UE<sup>90</sup>. Nakładane na państwa członkowskie środki mają charakter finansowy i powinny być proporcjonalne, to znaczy ograniczone do tego, co jest ściśle konieczne w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub interesy finansowe UE<sup>91</sup>. Środki są uchylane, jeżeli naruszenie zasad państwa prawnego ustało albo nie wpływa lub nie istnieje poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami lub ochronę interesów finansowych UE<sup>92</sup>. Oznacza to, że przesłanki przyjmowania i uchylania środków, ich rodzaje i kryteria wyboru – wszystkie związane z wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu na prawidłowe zarządzanie finansami lub ochronę interesów finansowych Unii – potwierdzają tezę, że rozporządzenie 2020/2092 ma na celu ochronę budżetu Unii.

TSUE oddalił również zarzuty ewentualne Polski i Węgier. Nie zgodził się z argumentem, że rozporządzenie 2020/2092 mogło być przyjęte na podstawie art. 311 TFUE, który upoważnia Radę do przyjmowania decyzji dotyczącej systemu zasobów własnych Unii, w tym ustanawiania nowych kategorii lub uchylania istniejących zasobów. TSUE orzekł, że rozporządzenie 2020/2092 takich przepisów nie zawiera. Nie mogło ono być również uchwalone na podstawie art. 312 ust. 2 TFUE, który upoważnia Radę do przyjęcia rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe, gdyż nie dotyczy planowania wydatków UE, a ustanowiony w nim mechanizm warunkowości wykracza poza granice konkretnych wieloletnich ram finansowych<sup>93</sup>.

#### **11.6.1.2. Zasady państwa prawnego – znaczenie i charakter obowiązku ich przestrzegania**

W omawianych wyrokach TSUE zawarł istotne tezy dotyczące znaczenia zasad państwa prawnego i obowiązku ich przestrzegania.

Polska i Węgry twierdziły, że zasady państwa prawnego wywodzą się z różnych tradycji konstytucyjnych i ustrojowych państw członkowskich. Ich znaczenie z założenia nie może podlegać uniwersalnemu zdefiniowaniu, ponieważ obejmuje otwarty katalog zasad, których zakres znaczeniowy różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Traktaty unijne nie precyzują znaczenia zasad państwa

<sup>89</sup> Motywy 2 i 7–9 preambuły i art. 1 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>90</sup> Art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>91</sup> Art. 5 ust. 1 i 3 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>92</sup> Art. 7 ust. 2 akapit 2 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>93</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-157/21 *Polska przeciwko PE i Radzie*, pkt 184–188.

prawnego ani też nie upoważniają ustawodawcy Unii do ich zdefiniowania. Z tego względu, skutek przyjęcia w rozporządzeniu 2020/2092 definicji tej zasady doszło do naruszenia zasady kompetencji powierzonych.

TSUE stanowiska tego nie podzielił. Wskazał, że w myśl jego orzecznictwa, zgodnie z art. 2 TUE, UE opiera się na wartościach wspólnych państwom członkowskim, a ich poszanowanie stanowi warunek wstępny przystąpienia do UE każdego państwa europejskiego (art. 49 TUE)<sup>94</sup>. Gdy państwo kandydujące staje się państwem członkowskim, przystępuje do struktury prawnej opartej na założeniu, że każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi pozostałymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – wspólne wartości, na których opiera się Unia (art. 2 TUE). Założenie to należy do szczególnych i zasadniczych cech prawa UE, mających związek jego naturą i wynikających z autonomii, którą prawo to cieszy się względem prawa państw członkowskich i prawa międzynarodowego. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie między państwami członkowskimi wzajemnego zaufania, że wartości te będą uznawane, a w konsekwencji prawo Unii, które je wprowadza w życie, będzie przestrzegane<sup>95</sup>. Poszanowanie przez państwa członkowskie wartości wskazanych w art. 2 TUE stanowi warunek korzystania przez te państwa z praw wynikających ze stosowania traktatów<sup>96</sup>.

W omawianych wyrokach TSUE wywód ten rozbudował. Orzekł, że art. 2 TUE nie tylko wyznacza kierunek czy wyraża wolę o charakterze politycznym, lecz wskazuje wartości stanowiące o tożsamości Unii jako wspólnym porządku prawnym. Wartości te zostały skonkretyzowane w zasadach przekładających się dla państw członkowskich na prawnie wiążące zobowiązania<sup>97</sup>. Unia powinna być w stanie, w granicach swoich uprawnień przewidzianych w traktatach, bronić tych wartości. Ich poszanowanie nie może sprowadzać się do obowiązku, którego państwo kandydujące jest zobowiązane dopełnić w celu przystąpienia do UE lecz od którego mogłoby się uchylić po przystąpieniu<sup>98</sup>.

Odnosząc się do zasad państwa prawnego TSUE orzekł, że mimo odrębnych tożsamości narodowych państw członkowskich nierozzerwalnie związanych z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, które Unia szanuje, państwa członkowskie godzą się na uznanie koncepcji państwa prawnego, którą podzielają, za wartość wspólną ich tradycjom konstytucyjnym, której zobowiązały się przestrzegać w sposób trwały<sup>99</sup>. Poszanowanie zasad państwa prawnego stanowi dla

<sup>94</sup> Wyroki TSUE w sprawach: C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19 *Euro Box Promotion*, EU:C:2021:1034, pkt 160, 161.

<sup>95</sup> Opinia TSUE w sprawie 2/13 (przystąpienie UE do EKPC), EU:C:2014:2454, pkt 166–168; wyrok TSUE w sprawach C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, EU:C:2018:117, pkt 30; C-896/19 *Repubblika*, EU:C:2021:311, pkt 62.

<sup>96</sup> Wyroki TSUE w sprawach: C-896/19 *Repubblika*, EU:C:2021:311, pkt 63; C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19 *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”*, EU:C:2021:393, pkt 162; C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19 *Euro Box Promotion*, EU:C:2021:1034, pkt 162.

<sup>97</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-157/21 *Polska przeciwko PE i Radzie*, pkt 264.

<sup>98</sup> Tamże, pkt 144, 145.

<sup>99</sup> Tamże, pkt 266.

państw członkowskich obowiązek osiągnięcia rezultatu, który wynika bezpośrednio z ich przynależności do UE<sup>100</sup>.

TSUE odniósł te ustalenia do mechanizmu warunkowości i stwierdził, że zgodnie z zasadami przyznania (art. 5 ust. 2 TUE) i spójności polityk UE (art. 7 TFUE), wartość państwa prawnego, wspólna UE i państwom członkowskim, należąca do fundamentów UE i jej porządku prawnego, może uzasadniać ustanowienie mechanizmu warunkowości. Mechanizm ten mieści się w pojęciu „zasad finansowych” w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE. Budżet UE jest jednym z głównych instrumentów pozwalających na skonkretyzowanie w politykach i działaniach UE zasady solidarności wyrażonej w art. 2 TUE, która stanowi jedną z podstawowych zasad prawa UE<sup>101</sup>. Urzeczywistnienie zasady solidarności za pomocą budżetu UE opiera się na wzajemnym zaufaniu między państwami członkowskimi, że wspólne zasoby wpisane w tym budżecie będą wykorzystywane w sposób odpowiedzialny. To wzajemne zaufanie bazuje na zobowiązaniu każdego z państw członkowskich do wywiązania się z obowiązków ciążących na nich na mocy prawa UE i do poszanowania w sposób stały wartości wskazanych w art. 2 TUE, do których należy państwo prawne<sup>102</sup>.

W kontekście mechanizmu warunkowości, TSUE odniósł się również do kwestii niezawisłości sądownictwa. Przywołując rozporządzenie 2020/2092 wskazał, że istnieje wyraźne powiązanie między poszanowaniem zasad państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu UE zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami i ochroną interesów finansowych UE<sup>103</sup>. Wyjaśnił, że należyte zarządzanie finansami i interesy finansowe UE mogą bowiem zostać poważnie zagrożone wskutek naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim i skutkować brakiem gwarancji, że wydatki pokrywane z budżetu UE są zgodne z wymogami prawa UE i w konsekwencji odpowiadają celom realizowanym przez UE. Nie można w pełni zagwarantować poszanowania warunków finansowania i celów realizowanych przez UE w braku skutecznej kontroli sądowej przestrzegania prawa UE, jako że istnienie takiej kontroli sprawowanej przez niezawisłe sądy w państwach członkowskich i na szczeblu Unii jest nieodłącznym elementem państwa prawnego<sup>104</sup>.

### **11.6.1.3. Mechanizm warunkowości nie stanowi alternatywy wobec procedury z art. 7 TUE**

Zdaniem Polski i Węgier mechanizm warunkowości jest kolejnym instrumentem ochrony zasad państwa prawnego, w ramach którego na państwa członkowskie mogą być nakładane sankcje finansowe. Jego ustanowienie jest niedopuszczalne, gdyż jedynym postępowaniem, w którym może być dokonywana kontrola przestrzegania

<sup>100</sup> Tamże, pkt 169.

<sup>101</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-848/19 P *Niemcy przeciwko Polska*, EU:C:2021:598, pkt 38.

<sup>102</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-157/21 *Polska przeciwko PE i Radzie*, pkt 146, 147.

<sup>103</sup> Motyw 13 zaskarżonego rozporządzenia.

<sup>104</sup> Wyrok w sprawie C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19 *Euro Box Promotion*, EU:C:2021:1034, pkt 219, 222.

zasad państwa prawnego i innych wartości, o których stanowi art. 2 TUE, jest procedura z art. 7 TUE. Tymczasem, w porównaniu do procedury z art. 7 TUE, stosowanie mechanizmu warunkowości jest łatwiejsze, szybsze i skuteczniejsze dla ukarania państw członkowskich. O ile bowiem w ramach postępowania z art. 7 ust. 2 TUE kompetencja do stwierdzenia naruszenia zasad państwa prawnego przysługuje Radzie Europejskiej stanowiącej jednomyślnie, o tyle zgodnie z rozporządzeniem 2020/2092 należy to do Komisji, a następnie do Rady. Ponadto, podczas gdy art. 7 TUE wymaga stwierdzenia poważnego i stałego naruszenia zasad państwa prawnego, rozporządzenie 2020/2092 wymaga zwykłego i nawet jednorazowego naruszenia tych zasad<sup>105</sup>. Dodatkowo, procedura z art. 7 TUE łączy w sobie dwie decyzje, podejmowane przez Radę Europejską (stwierdzającą naruszenie) i Radę (nakładającą sankcję), natomiast w rozporządzeniu 2020/2092 przewidziano jedną decyzję Rady (stwierdzającą naruszenie i nakładającą sankcje). W ocenie skarżących ustanowienie w rozporządzeniu 2020/2092 mniej restrykcyjnych wymogów od przewidzianych w art. 7 TUE, dla osiągnięcia tego samego celu, pozbawi procedurę z art. 7 TUE wszelkiej skuteczności (*effet utile*).

TSUE nie zgodził się, że art. 7 TUE ustanawia jedyną procedurę, w której kontroli podlega przestrzeganie wspólnych wartości z art. 2 TUE. Zawarte w art. 2 TUE wartości godności osoby ludzkiej, wolności, równości, poszanowania praw człowieka, niedyskryminacji oraz równości kobiet i mężczyzn zostały doprecyzowane w postanowieniach KPP<sup>106</sup>. Dla ochrony praw i wolności zagwarantowanych prawem UE, KPP gwarantuje też prawo do skutecznego środka prawnego oraz prawo dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy<sup>107</sup>. Również przepisy TFUE precyzują znaczenie wartości niedyskryminacji oraz równości kobiet i mężczyzn, o których stanowi art. 2 TUE oraz pozwalają ustawodawcy Unii przyjmować przepisy mające je urzeczywistnić<sup>108</sup>. Jeżeli natomiast chodzi o wartość państwa prawnego, to jest ona chroniona m.in. w art. 19 TUE, który wymaga od państw członkowskich ustanowienia systemu środków prawnych i procedur zapewniających jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii<sup>109</sup>. Wypełnienie tego obowiązku podlega kontroli TSUE, w szczególności w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa UE (art. 258 TFUE)<sup>110</sup>. Z orzecznictwa TSUE wynika, że art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, interpretowany w świetle art. 47 KPP, nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy, jeśli chodzi o niezależność sądów dokonujących wykładnię prawa UE i stosujących je<sup>111</sup>. Oznacza to, że poza procedurą z art. 7 TUE, liczne

<sup>105</sup> Motyw 15 preambuły i art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>106</sup> Art. 6, 10–13, 15, 16, 20, 21 i 23 KPP.

<sup>107</sup> Art. 47 KPP.

<sup>108</sup> Art. 8 i 10, art. 19 ust. 1, art. 153 ust. 1 lit. i) i art. 157 ust. 1 TFUE.

<sup>109</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-824/18 *A.B. i in.* (powołanie sędziów Sądu Najwyższego), EU:C:2021:153, pkt 108, 109.

<sup>110</sup> Wyroki TSUE w sprawach: C-619/18 *Komisja przeciwko Polska* (Niezależność SN), EU:C:2019:531, pkt 58, 59; C-192/18 *Komisja przeciwko Polsce* (Niezależność sądów powszechnych), EU:C:2019:924, pkt 106, 107.

<sup>111</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-824/18 *A.B. i in.* (powołanie sędziów SN), EU:C:2021:153, pkt 142–146.



postanowienia traktatów, często skonkretyzowane w aktach prawa wtórnego UE, przyznają instytucjom UE kompetencję do badania, stwierdzenia i w stosownym wypadku karania naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE, do których doszło w państwach członkowskich<sup>112</sup>.

TSUE zgodził się, podobnie jak rzecznik generalny, że wartość państwa prawnego może być chroniona w trybie procedury z art. 7 TUE oraz w trybie innych procedur, pod warunkiem, że procedury te zasadniczo różnią się od procedury z art. 7 TUE. W tym celu TSUE, tak jak zrobił to rzecznik generalny, porównał procedurę z art. 7 TUE do mechanizmu warunkowości.

Porównując cele obu procedur TSUE orzekł, że procedura z art. 7 TUE ma umożliwić Radzie karanie poważnych i stałych naruszeń wartości z art. 2 TUE, a w szczególności wymusić na państwie członkowskim położenie kresu tym naruszeniom. W tym celu Rada może zawiesić niektóre prawa państwa członkowskiego wynikające ze stosowania traktatów, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa w Radzie (art. 7 ust. 2 TUE). Natomiast procedura nakładania środków w ramach mechanizmu warunkowości ma zapewnić ochronę budżetu UE w przypadku naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim, a nie nakładanie, za pomocą budżetu Unii, kar za takie naruszenia.

Różne są przedmioty obu procedur. Zakres stosowania procedury z art. 7 TUE obejmuje wszystkie wartości z art. 2 TUE, natomiast zakres procedury ustanowionej w rozporządzeniu 2020/2092 tylko jedną z tych wartości, a mianowicie państwo prawne. Ponadto art. 7 TUE pozwala na zbadanie każdego poważnego i stałego naruszenia wartości z w art. 2 TUE, natomiast rozporządzenie 2020/2092 dopuszcza badanie tych tylko naruszeń zasad państwa prawnego, które mają lub mogą mieć znaczenie dla funduszy UE.

Różne są też przesłanki wszczęcia obu procedur. Procedura z art. 7 TUE może zostać uruchomiona, gdy istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości wskazanych w art. 2 TUE przez państwo członkowskie (art. 7 ust. 1 TUE). Natomiast procedura ustanowiona w rozporządzeniu 2020/2092 może zostać wszczęta, gdy istnieją uzasadnione powody, by uznać nie tylko, że w państwie członkowskim doszło do naruszenia zasad państwa prawnego, ale również i przede wszystkim, że naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami lub na ochronę interesów finansowych UE. Próg uruchomienia został zatem wyżej ustawiony w przypadku procedury z art. 7 TUE, która wymaga istnienia poważnego i stałego naruszenia jakiegokolwiek wartości z art. 2 TUE, a nie zwykłego naruszenia jednej tylko wartości państwa prawnego, jak w przypadku mechanizmu warunkowości. Artykuł 7 TUE nie wymaga również wykazania związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem wartości z art. 2 TUE a określonym obszarem prawa UE istniejącym w przypadku mechanizmu warunkowości, który może być stosowany wyłącznie wtedy, gdy naruszenie zasad państwa prawnego wpływa lub może wpłynąć na fundusze UE.

<sup>112</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-157/21 *Polska przeciwko PE i Radzie*, pkt 193–198.

Stosowanie mechanizmu warunkowości jest zatem znacznie bardziej ograniczone przedmiotowo niż procedura z art. 7 TUE.

Różne są też procedury. W ramach art. 7 TUE decyzje podejmuje Rada<sup>113</sup> i Rada Europejska<sup>114</sup>, różnymi większościami głosów, w odmiennych kwestiach. W procedurze tej nie określono również terminów dla zakończenia jej poszczególnych etapów. Procedura stosowania mechanizmu warunkowości jest inna i bliżej jej do postępowania w sprawie naruszenia zobowiązań spoczywających na państwie członkowskim na mocy prawa UE (art. 258 TFUE) niż do procedury z art. 7 TUE. Rozpoczyna ją etap wstępny, prowadzony przez Komisję, obejmujący dwie rundy konsultacji z państwem członkowskim. Następnie, w razie uznania zarzutów Komisji, Rada nakłada i uchyla środki na państwa członkowskie w drodze decyzji wykonawczej przyjmowanej kwalifikowaną większością głosów. Poszczególne etapy są prowadzone w wyznaczonych w tym celu terminach.

Odmienności dotyczą również nakładanych środków i stosowanych w tym celu kryteriów. Na podstawie art. 7 TUE Rada może zawiesić wszelkie prawa państw członkowskich wynikające ze stosowania traktatów<sup>115</sup>, natomiast środki nakładane na państwa członkowskie w ramach mechanizmu warunkowości mają charakter wyłącznie budżetowy. Co się natomiast tyczy kryteriów wyboru tych środków, to nakładając je na podstawie art. 7 ust. 3 TUE, Rada uwzględni ich możliwe skutki dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych. Natomiast środki stosowane w ramach mechanizmu warunkowości mają być proporcjonalne i ustalone przy uwzględnieniu charakteru, wagi i częstotliwości naruszeń zasad państwa prawnego i ich skutków finansowych dla funduszy UE<sup>116</sup>.

W innych sytuacjach środki te są zmieniane i uchylane. Art. 7 TUE przewiduje zmianę i uchylenie środków wyłącznie w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia. Natomiast w ramach mechanizmu warunkowości<sup>117</sup> przyjęte środki mogą zostać uchylone lub zmienione nie tylko, gdy naruszenie zasad państwa prawnego, choćby częściowo, ustanie, ale także, gdy naruszenie to, nawet utrzymuje się dalej, przestaje wpływać na fundusze UE.

Różnice dotyczą również zakresu jurysdykcji TSUE. O ile wobec aktów przyjmowanych w ramach art. 7 TUE zakres jurysdykcji TSUE jest ograniczony wyłącznie do postanowień czysto proceduralnych (art. 269 TFUE), o tyle wobec aktów przyjmowanych w ramach mechanizmu warunkowości TSUE zachowuje ogólną właściwość. Decyzje Rady nakładające środki na państwa członkowskie bada w trybie skargi o stwierdzenie nieważności (art. 263 TFUE), a ewentualną bezczynność Komisji w prowadzeniu postępowania w trybie skargi na zaniechanie (art. 265 TFUE).

<sup>113</sup> Rada, głosując większością czterech piątych głosów, może stwierdzić ryzyko poważnego naruszenia wartości z art. 2 TUE (art. 7 ust. 1 TUE), a głosując większością kwalifikowaną może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów dla tego państwa członkowskiego (art. 7 ust. 3 TUE).

<sup>114</sup> Rada Europejska, głosując jednomyślnie, może stwierdzić poważne i stałe naruszenie przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE (art. 7 ust. 2 TUE).

<sup>115</sup> Art. 7 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>116</sup> Art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>117</sup> Art. 7 ust. 2 akapity drugi i trzeci rozporządzenia 2020/2092.

W konkluzji TSUE uznał, że procedura z art. 7 TUE i procedura ustanowiona w rozporządzeniu 2020/2092 realizują odmienne cele i każda z nich ma wyraźnie odmienny przedmiot. Mechanizm warunkowości nie stanowi zatem alternatywy dla procedury z art. 7 TUE<sup>118</sup>.

#### **11.6.1.4. Mechanizm warunkowości nie narusza zasady przyznania (art. 5 ust. 2 TUE)**

Polska i Węgry twierdziły, że ponieważ traktaty nie upoważniły ustawodawcy Unii do ustanowienia mechanizmu warunkowości, to przyjmując go, naruszył on zasadę przyznania (art. 5 ust. 2 TUE) i obowiązek poszanowania podstawowych funkcji państw członkowskich (art. 4 ust. 2 TUE). Skarżący wskazali, że przesłanki oceny naruszenia zasad państwa prawnego<sup>119</sup> dotyczą obszarów pozostających w wyłącznej kompetencji państw członkowskich, mających zasadnicze znaczenie dla sprawowania przez nie podstawowych funkcji państwa, w tym zapewnienia integralności terytorialnej, utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa narodowego. Skarżący twierdzili, że rozporządzenie 2020/2092 zostało przyjęte zgodnie z logiką *spillover effect*, która w omawianym przypadku polega na wyprowadzeniu z legitymowanego celu – w postaci ochrony funduszy UE – konieczności uznania kompetencji UE w obszarach niemających podstaw traktatowych, np. funkcjonowania sądów krajowych, służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratury. Kompetencje w tych obszarach łączą się nie tylko z podstawowymi funkcjami państwa, takimi jak utrzymanie porządku publicznego, lecz również z bezpieczeństwem narodowym, za którą odpowiadają wyłącznie państwa członkowskie (art. 4 ust. 2 TUE).

I tego argumentu nie podzielił TSUE i wskazał, że jak wynika z art. 4 ust. 2 TUE, UE szanuje tożsamość narodową państw członkowskich nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w wyniku czego państwa dysponują pewnym zakresem uznania w celu urzeczywistnienia zasad państwa prawnego. Nie wynika z tego jednak, że obowiązek przestrzegania tych zasad, wymagający osiągnięcia rezultatu, może być różny dla poszczególnych państw członkowskich. Rozporządzenie 2020/2092 pozwala instytucjom UE dokonywać ocen przestrzegania zasad państwa prawnego w obszarach należących do wyłącznych kompetencji państw członkowskich jeżeli dotyczą one funduszy UE. Nie można wykluczyć, że ocenie będzie podlegać organ, który uczestniczy w suwerennych działaniach państwa członkowskiego, zasadniczych dla jego podstawowych funkcji. Nie zmienia to jednak faktu, że gdy określona sytuacja wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami lub ochronę interesów finansowych UE, nie można zarzucać Unii, że w ramach obrony swojej tożsamości, w którą wpisane są wartości wskazane w art. 2 TUE, podejmuje kroki niezbędne do ochrony należytego zarządzania finansami lub interesów finansowych UE poprzez nałożenie na państwo członkowskie środków ochrony budżetu UE. Zgodnie

<sup>118</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-157/21 *Polska przeciwko PE i Radzie*, pkt 206–218.

<sup>119</sup> Art. 3 i art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092.

z utrwalonym orzecznictwem TSUE, choć państwa członkowskie mogą swobodnie wykonywać swoje kompetencje we wszystkich zastrzeżonych dla nich dziedzinach, zobowiązane są czynić to z poszanowaniem prawa Unii, ponieważ nie mogą uchylać się od zobowiązań, które wynikają dla nich z tego prawa<sup>120</sup>.

### 11.6.1.5. Wymogi stosowania mechanizmu warunkowości

W omawianych wyrokach TSUE zawarł wiele wskazówek dotyczących stosowania mechanizmu warunkowości, wynikających z rozporządzenia 2020/2092. Poniżej przedstawione zostaną wyjaśnienia dotyczące wszczęcia procedury i nakładania w jej ramach środków na państwa członkowskie.

#### 11.6.1.5.1. Wszczęcie procedury

TSUE wyjaśnił, że w celu wszczęcia procedury uruchamiającej mechanizm warunkowości, Komisja musi wykazać, że istnieją uzasadnione powody nie tylko by uznać, że w danym państwie członkowskim doszło do naruszeń zasad państwa prawnego, ale przede wszystkim, że naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami lub ochronę interesów finansowych UE<sup>121</sup>.

W sformułowaniu tym wskazującym na obie przesłanki konieczne dla wszczęcia procedury uruchamiającej mechanizm warunkowości, dotyczące naruszenia zasad państwa prawnego i jego finansowych skutków wobec funduszy UE, TSUE wyraźnie na plan pierwszy wysunął przesłankę dotyczącą finansowych skutków naruszenia. Takie rozłożenie akcentów nie zmienia istoty rzeczy, że wywołującą ją przyczyną jest naruszenie zasad państwa prawnego.

#### 11.6.1.5.2. Nakładanie środków przez Radę na państwa członkowskie – sedno mechanizmu warunkowości

TSUE wyjaśnił również wymogi nakładania przez Radę środków na państwa członkowskie w ramach mechanizmu warunkowości i uznał, że stanowią one jego sedno<sup>122</sup>. Wskazał, że Rada może stosować środki jedynie, gdy Komisja stwierdzi, że istnieją uzasadnione podstawy, by sądzić, że:

- 1) co najmniej jedna z zasad państwa prawnego została naruszona w państwie członkowskim<sup>123</sup>,
- 2) naruszenie to dotyczy co najmniej jednego obszaru lub działań organu państwa członkowskiego wpływających lub mogących wpłynąć na należyte zarządzania finansami lub ochronę interesów finansowych UE<sup>124</sup>,

<sup>120</sup> Wyroki TSUE w sprawach: C-370/12 *Pringle*, EU:C:2012:756, pkt 69; C-552/15 *Komisja przeciwko Irlandii* (Opłata rejestracyjna), EU:C:2017:698, pkt 71, 86; C-896/19 *Repubblika*, EU:C:2021:311, pkt 48; C-791/19 *Komisja przeciwko Polsce* (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), EU:C:2021:596, pkt 56.

<sup>121</sup> Art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>122</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-156/21 *Węgry przeciwko PE i Radzie*, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 294.

<sup>123</sup> Art. 2 lit. a) rozporządzenia 2020/2092.

<sup>124</sup> Art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092.

3) naruszenie to wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu, w sposób wystarczająco bezpośredni, na należyte zarządzanie finansami lub interesy finansowe UE oraz faktycznie lub rzeczywiście łączy się z tym wpływem lub poważnym ryzykiem takiego wpływu<sup>125</sup>. Okoliczności te muszą zaistnieć jednocześnie.

TSUE orzekł również, że znaczenia dla należytego zarządzania finansami lub ochrony interesów finansowych Unii można domniemywać w przypadku organów wykonujących budżet UE, tj. prowadzących kontrolę finansową, monitorowanie i audyty<sup>126</sup>, a także organów administracyjnych<sup>127</sup>, służb dochodzeniowo-śledczych, prokuratury<sup>128</sup> i sądów krajowych, w zakresie, w którym prowadzą działania dotyczące naruszeń prawa UE związanych z wykonywaniem budżetu UE lub ochroną interesów finansowych UE. Znaczenia dla należytego zarządzania finansami lub ochrony interesów finansowych UE można również domniemywać w przypadku sądowej kontroli działań prowadzonych przez powyżej wskazane organy<sup>129</sup>, odzyskiwania środków nienależnie wypłaconych z budżetu UE<sup>130</sup>, współpracy organów krajowych z OLAF i EPPO<sup>131</sup> i innych sytuacji i działań wpływających na należyte zarządzanie finansami UE lub ochronę interesów finansowych UE<sup>132</sup>.

TSUE odniósł się również do związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem zasad państwa prawnego, a należyтым zarządzaniem finansami i ochroną interesów finansowych UE. W myśl rozporządzenia 2020/2092, naruszenie zasad państwa prawnego musi wpływać lub stwarzać poważne ryzyko wpływu, w sposób wystarczająco bezpośredni, na należyte zarządzanie finansami lub interesy finansowe UE. Nowym elementem, który nie pojawia się w treści rozporządzenia 2020/2092, jest sformułowany przez TSUE wymóg, aby ten związek przyczynowy był rzeczywisty<sup>133</sup>.

Wyjaśniając znaczenie kryteriów stosowanych w celu nałożenia środków na państwa członkowskie, TSUE wskazał, że główną rolę w tym zakresie odgrywa proporcjonalność. Doprecyzował, że w świetle wymogów rozporządzenia 2020/2092<sup>134</sup>, podejmowane środki powinny być ściśle proporcjonalne<sup>135</sup> i określane w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami lub interesy finansowe UE. Przy nakładaniu środków, dla celów określenia skali tego wpływu, powinny być odpowiednio uwzględniane charakter, czas trwania, waga i zakres naruszeń zasad państwa prawnego<sup>136</sup>.

<sup>125</sup> Wyroki TSUE w sprawach: C-156/21 *Węgry przeciwko PE i Radzie*, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 165 i C-157/21 *Polska przeciwko PE i Radzie*, pkt 288.

<sup>126</sup> Art. 4 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia 2020/2092.

<sup>127</sup> Art. 4 ust. 2 lit. e) rozporządzenia 2020/2092.

<sup>128</sup> Art. 4 ust. 2 lit. c) rozporządzenia 2020/2092.

<sup>129</sup> Art. 4 ust. 2 lit. d) rozporządzenia 2020/2092.

<sup>130</sup> Art. 4 ust. 2 lit. f) rozporządzenia 2020/2092.

<sup>131</sup> Art. 4 ust. 2 lit. g) rozporządzenia 2020/2092.

<sup>132</sup> Art. 4 ust. 2 lit. h) rozporządzenia 2020/2092.

<sup>133</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-157/21 *Polska przeciwko PE i Radzie*, pkt 165, 179.

<sup>134</sup> Art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>135</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-157/21 *Polska przeciwko PE i Radzie*, pkt 302 i 359.

<sup>136</sup> Tamże, pkt 360–361 i opinia rzecznika generalnego w sprawie C-156/21 *Węgry przeciwko PE i Radzie*, EU:C:2021:974, pkt 177 i 178.

### 11.6.1.5.3. Zmiana lub uchylenie środków

Ostatnim etapem procedury jest zmiana lub uchylenie nałożonych środków, co może nastąpić nie tylko wtedy, gdy naruszenia zasad państwa prawnego – choćby częściowo – ustaną, ale przede wszystkim, gdy naruszenia te, nawet gdyby utrzymały się dalej, nie miałyby już miały znaczenia dla funduszy UE<sup>137</sup>.

TSUE wyjaśnił, że mogłoby tak być w szczególności, gdyby:

- naruszenia te przestały dotyczyć określonych obszarów lub działań organów krajowych<sup>138</sup>;
- gdyby te obszary i działania nie miały już znaczenia dla należytego zarządzania finansami lub ochrony interesów finansowych UE;
- gdyby naruszenia zasad państwa prawnego nie wpływały już lub nie stwarzały poważnego ryzyka wpływu na należyte zarządzanie finansami lub interesy finansowe UE;
- lub gdyby związek między naruszeniem zasad państwa prawnego a takim wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu przestał być wystarczająco bezpośredni<sup>139</sup>.

## 11.6.2. Czego nie wyjaśniły wyroki TSUE

### 11.6.2.1. Niejasny charakter prawny środków nakładanych na państwa członkowskie w ramach systemu warunkowości (art. 5 rozporządzenia 2020/2092)

Polska i Węgry twierdziły, że rzeczywistym celem mechanizmu warunkowości jest stworzenie możliwości nakładania sankcji, określonych w art. 5 rozporządzenia 2020/2092, na państwa członkowskie naruszające zasady państwa prawnego. Choć sankcje te, w ocenie tych państw, mają różny charakter, ich wspólnym mianownikiem jest ich finansowy wymiar, związany z zawieszeniem lub pozbawieniem państw członkowskich wypłat z funduszy UE. Sankcje te charakteryzuje również to, że wstrzymanie wypłat dokonywanych na rzecz państw członkowskich z funduszy UE nie zwalnia ich z obowiązku wdrażania programów i projektów finansowych do tej pory z funduszy UE, w tym z obowiązku kontynuowania płatności dokonywanych na rzecz beneficjentów<sup>140</sup>. Koszty realizacji tych projektów, finansowane do tej pory z funduszy UE, musiałyby być ponoszone przez państwa członkowskie z własnych środków.

Poglądu tego nie podzielił rzecznik generalny, który wskazał, że prawne oddzielenie płatności dokonywanych przez Komisję na rzecz państw członkowskich od płatności dokonywanych przez organy krajowe na rzecz beneficjentów jest cechą charakterystyczną zarządzania dzielonego stosowanego do finansowania WPR i poli-

<sup>137</sup> Art. 7 ust. 2 akapity 2 i 3 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>138</sup> Art. 7 ust. 2 akapit 2 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>139</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-157/21 *Polska przeciwko PE i Radzie*, pkt 217.

<sup>140</sup> Art. 5 rozporządzenia 2020/2092.



tyki spójności z budżetu UE. Jest ono stosowane np. w przypadku nakładania przez Komisję korekt finansowych na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE w toku wydatkowania funduszy UE, które prowadzą do utraty przez te państwa kwot objętych zastosowanymi korektami<sup>141</sup>. Państwo członkowskie, które naruszy prawo UE w toku wydatkowania funduszy UE, musi ponieść finansowe skutki korekty finansowej nałożonej z tego tytułu przez Komisję i nie może ich przerzucić na beneficjentów niemających nic wspólnego z tym naruszeniem. Korekta finansowa straciłaby swoją skuteczność, gdyby państwo członkowskie mogło żądać od beneficjentów zwrotu przekazanych im środków w przypadku, gdy to ono naruszyło prawa UE. Państwo członkowskie może przerzucić ciężar korekty finansowej na beneficjentów wyłącznie wtedy, gdy ponoszą oni odpowiedzialność za naruszenia prawa UE prowadzące do tej korekty. Zdaniem rzecznika generalnego, podobna prawidłowość zachodzi w przypadku mechanizmu warunkowości, choć w tej sytuacji beneficjenci co do zasady nie ponoszą odpowiedzialności za naruszenia zasad państwa prawnego, których dopuściło się państwo członkowskie. A zatem, w ocenie rzecznika generalnego, środki nakładane na państwa członkowskie w ramach mechanizmu warunkowości stanowią korekty finansowe stosowane wobec państw członkowskich z tytułu naruszenia zasad państwa prawnego wpływających lub mogących wpływać na fundusze UE, a nie nakładane z tego tytułu sankcje.

TSUE nie zgodził się ani z poglądem Polski i Węgier, ani z poglądem rzecznika generalnego, przy czym sam nie zajął stanowiska dotyczącego charakteru prawnego środków nakładanych na państwa członkowskie w ramach mechanizmu warunkowości<sup>142</sup>. Stwierdził jedynie, że nie są one ukierunkowane na karanie państw członkowskich za naruszenie zasad państwa prawnego. Ich celem jest wyłącznie „ochrona budżetu Unii przed wystarczająco bezpośrednim wpływem naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim na ten budżet, a nie samo w sobie nakładanie kar za takie naruszenia”<sup>143</sup>. Są one „jedynie środkami ochrony budżetu Unii i jej interesów finansowych<sup>144</sup>”, mającymi na celu „wyłącznie ochronę należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub jej interesów finansowych”<sup>145</sup>.

Zarówno stanowisko rzecznika generalnego, jak i TSUE budzą niedosyt. Na aprobatę zasługuje natomiast podjęta przez rzecznika generalnego próba określenia charakteru prawnego środków nakładanych na państwa członkowskie w ramach mechanizmu warunkowości, wskazująca na ich podobieństwo do korekt finansowych. Próba ta nie była w pełni skuteczna, gdyż środki nakładane na państwa członkowskie w ramach mechanizmu warunkowości porównano do stosowanych wobec nich korekt finansowych, których charakter prawny jest bardziej niż sporny. Uzasadnia to bliższą charakterystykę korekt finansowych.

<sup>141</sup> J. Guillem Carrau, *Las correcciones financieras en materia de fondos estructurales*, „Revista Aragonesa de Administración Pública”, 2018, nr 51, s. 281–319; J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane przez Komisję Europejską na państwa członkowskie za niezgodne z prawem*, Warszawa 2017.

<sup>142</sup> Art. 5 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>143</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-157/21 *Polska przeciwko PE i Radzie*, pkt 137.

<sup>144</sup> Tamże, pkt 262.

<sup>145</sup> Tamże, pkt 305.

Korekty finansowe są stosowane w toku rozliczania funduszy UE przekazywanych przez Komisję państwom członkowskim z budżetu UE na poczet kosztów wdrażania WPR i polityki spójności. Przesłanki nakładania korekt finansowych, sposób określania ich wysokości, ich rodzaje i procedurę ich nakładania określają przepisy rozporządzeń dotyczące wdrażania WPR<sup>146</sup> i polityki spójności<sup>147</sup>. Komisja nakłada korekty finansowe na państwa członkowskie po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających, w których mogą one przedstawiać stanowiska i dowody związane z zarzucanymi im naruszeniami prawa UE i proponowanymi w związku z wysokościami korekt finansowych. Wysokość tę Komisja ustala przy uwzględnieniu charakteru i rodzaju naruszeń prawa UE zarzucanych państwom członkowskim oraz wysokości strat finansowych wyrządzonych w ich wyniku w funduszach UE. Stosowanie korekt finansowych ma zapewniać zgodne z prawem wydatkowanie funduszy UE i umożliwiać Komisji wywiązanie się z zadań nałożonych na nią w traktatach w zakresie nadzorowania stosowania prawa UE (art. 17 ust. 1 TUE), wykonywania budżetu UE (art. 317 TFUE) i ochrony interesów finansowych UE (art. 325 TfUE). Komisja nakłada korekty finansowe na państwa członkowskie w formie decyzji (art. 288 akapit 4 TfUE), podlegającej zaskarżeniu do sądów unijnych (Sądu UE i TSUE) w trybie skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE (art. 263 TfUE).

Korekty finansowe nie są nowym mechanizmem prawnym. Jeżeli ich ustanowienie łączyć z wprowadzeniem do przepisów UE ich nazwy i obecnie stosowanych reguł ich nakładania (1999 r.), to w prawie UE funkcjonują ponad 20 lat<sup>148</sup>. Jeśli zaś ich istnienie wiązać z nałożeniem przez Komisję pierwszej korekty finansowej (1976 r.)<sup>149</sup>, to są stosowane ponad 45 lat. Mimo tak długiego stażu, ich charakter prawny jest sporny. Jednoznaczne stanowisko w tym przedmiocie nie zostało wypracowane ani w orzecznictwie TSUE ani w literaturze przedmiotu, przy czym w prowadzonej na ten temat debacie przedmiotem sporu jest kwestia uznania ich za sankcje nakładane przez Komisję na państwa członkowskie za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy UE. Możliwość taką często przyjmują państwa członkowskie i badacze prawa, natomiast zasadniczo wykluczają Komisja i TSUE. Instytucje te zasadniczo uznają, że korekty finansowe nie stanowią sankcji i określają je nazwami niewskazującymi na ich sankcyjny charakter, np. działaniami naprawczymi<sup>150</sup>, środkami zaradczymi<sup>151</sup>, czy środkami korekcyjnymi lub korygującymi<sup>152</sup>. Komisja i TSUE istotę korekt finansowych określają opisowo poprzez wskazanie ich właściwości lub funkcji, w postaci np. przywrócenia stanu zgodności z prawem UE

<sup>146</sup> Art. 55 rozporządzenia 2021/2116.

<sup>147</sup> Art. 104 rozporządzenia 2021/1060.

<sup>148</sup> Motyw 9 preambuły rozporządzenie Rady (WE) nr 1258/99 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.Urz. UE L 160 z 26.06.1999, s. 103) i art. 39 rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.Urz. UE L 161 z 26.06.1999, s. 1).

<sup>149</sup> COM(2013) 934, s. 7.

<sup>150</sup> Public Procurement Guidance For Practitioners on the avoidance of the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds, Luxembourg 2015, s. V.

<sup>151</sup> COM(2014) 474 final, s. 20; COM(2013) 548 final, s. 17.

<sup>152</sup> COM(2013) 682 final, s. 4; COM(2013) 934 final, s. 3.

wydatków sfinansowanych z budżetu UE, ochrony interesów finansowych UE, gdy państwa członkowskie nie wykonują działań wymaganych w związku z wydatkowaniem funduszy UE<sup>153</sup>, czy też wyłączenia z finansowania UE wydatków poniesionych w wyniku nieprawidłowości<sup>154</sup>. Jako przykład tego rodzaju narracji można przytoczyć stanowisko Komisji w sprawie C-32/95 P *Lisrestal*, w której beneficjent zarzucił jej, że w toku postępowania w sprawie zwrotu funduszy UE naruszyła przysługujące mu prawo do obrony. Komisja stwierdziła, że prawo to mu nie przysługiwało, ponieważ obowiązek zwrotu funduszy UE nie stanowił kary, lecz był „administracyjną konsekwencją decyzji przyznającej pomoc z funduszy UE, która określiła warunki ich wydatkowania”<sup>155</sup>. Podobnie w sprawie T-199/99 *Sgaravatti Mediterranea* Komisja uznała, że obowiązek zwrotu funduszy UE przez państwo członkowskie nie stanowił kary administracyjnej, lecz „środek windykacyjny uzasadniony tym, że w zamian za fundusze UE przekazane państwu członkowskiemu, Unia nie uzyskała żadnej korzyści”<sup>156</sup>.

Również w orzecznictwie TSUE ugruntowany jest pogląd, że obowiązek zwrotu przez państwo członkowskie funduszy UE wydatkowanych niezgodnie z prawem UE, stanowiący istotę korekt finansowych, nie stanowi sankcji. W ocenie TSUE, za wykluczeniem sankcyjnego charakteru korekt finansowych przemawia ich restytucyjna funkcja, ograniczona do przywrócenia stanu zgodności z prawem UE. TSUE wskazuje, że korekty finansowe są nakładane wyłącznie w celu odzyskania funduszy UE wydatkowanych z naruszeniem prawa UE, a nie w celu karania państw członkowskich. O tym, że korekty finansowe nie stanowią sankcji świadczyć ma także brak przyznania TSUE nieograniczonego prawa do orzekania o ich wysokości (art. 261 TfUE).

Choć w poglądach TSUE i Komisji przeważa uznanie, że korekty finansowe nie stanowią sankcji, wskazać można także przypadki wyrażania odmiennego poglądu. Zdarza się bowiem, że instytucje te albo wprost nazywają korekty finansowe sankcjami – administracyjnymi, finansowymi czy też pieniężnymi<sup>157</sup> albo też stosują, w toku ich nakładania, reguły przewidziane przy orzekaniu sankcji, np. zasadę legalności kar, zasadę proporcjonalności<sup>158</sup>.

<sup>153</sup> COM (2015) 386 final, s. 27.

<sup>154</sup> Public Procurement Guidance For Practitioners on the avoidance of the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds, Luxembourg 2015, s. V.

<sup>155</sup> Wyrok TS w sprawie C-32/95 P *Lisrestal*, EU:C:1996:402, pkt 31–33.

<sup>156</sup> Wyrok SPI w sprawie T-199/99 *Sgaravatti Mediterranea przeciwko Komisji*, EU:T:2002:228, pkt 125.

<sup>157</sup> Wyrok TSUE w sprawach: C-199/03 *Irlandia przeciwko Komisji*, EU:C:2005:548, pkt 46; C-132/99 *Królestwo Niderlandów przeciwko Komisji*, EU:C:2002:168, pkt 15 i 19. Wyrok SPI w sprawie T-265/08 *Republika Federalna Niemiec przeciwko Komisji*, EU:T:2012:434, pkt 125. Wyrok Sądu UE w sprawie T-384/10 *Królestwo Hiszpanii przeciwko Komisji*, EU:T:2013:277, pkt 141. Opinia rzecznika generalnego A. La Pergola w sprawie C-443/97 *Królestwo Hiszpanii przeciwko Komisji*, EU:C:1999:531, pkt 22. Opinia rzecznika generalnego w sprawie C-50/94 *Republika Grecka przeciwko Komisji*, pkt 42. Opinia rzecznika generalnego R.-J. Colomera w sprawie C-249/02 *Republika Portugalska przeciwko Komisji*, EU:C:2004:483, pkt 77.

<sup>158</sup> Wyroki TS w sprawach: 117-83 *K. Könecke przeciwko BALM*, EU:C:1984:288, pkt 11; C-172/89 *Vandemoortele*, pkt 9, EU:C:1990:457; T-199/99 *Sgaravatti Mediterranea przeciwko Komisji*, EU:T:2002:228, pkt 127, 134–135; T-180/01 *Euroagri*, pkt 36–37, 130–131, 185, 196–197, EU:T:2004:26.

W konkluzji można stwierdzić, że oceny dotyczące charakteru prawnego korekt finansowych mają charakter fragmentaryczny i nie dotyczą ich konstrukcji prawnej, np. przesłanek nakładania, kryteriów wpływających na ich wysokość czy cech charakteryzujących procedury ich stosowania. Oceny te mają ograniczony walor poznawczy ze względu na swój opisowy charakter, ograniczający się często do określania korekt finansowych różnymi nazwami, przy braku wyjaśnienia jak, na potrzeby tej kwalifikacji, rozumiane jest pojęcie sankcji lub jakie cechy prawne korekt finansowych powodują, że mogą albo też nie mogą być z nimi utożsamiane.

Powracając na grunt mechanizmu warunkowości można zauważyć, że TSUE stosuje wobec środków nakładanych w jego ramach na państwa członkowskie podobną narrację jak wobec korekt finansowych. Nie przesądzając charakteru prawnego tych środków, wyklucza ich sankcyjny charakter, w uzasadnieniu przywołując ich ochronny cel, mający zabezpieczać fundusze UE przed uszczerbkiem wynikającym z naruszenia zasad państwa prawnego przez państwa członkowskie. Argumentacja ta nie w pełni jest przekonująca, jeżeli uwzględnić, że opiera się tylko na jednej przesłance, a mianowicie celu stosowania środków, którym jest ochrona funduszy UE. W rozumowaniu tym pominięto, że cel ochronny zapewniać może również sankcja pełniąca funkcje restytucyjne. Funkcją taką pełni sankcja, która zapewnia wykonanie przewidzianych przez prawo obowiązków, których adresat normy prawnej dobrowolnie nie dopełnił, co może wymagać przymuszenia go do ich realizacji lub przywrócenia stanu istniejącego przed naruszeniem. Sankcja restytucyjna służy wywarceniu bezpośredniego nacisku mającego zapewnić posłuszeństwo w konkretnej sprawie<sup>159</sup>. Wywód TSUE byłby pełniejszy i bardziej przekonujący, gdyby – wykluczając sankcyjny charakter środków nakładanych na państwa członkowskie w ramach mechanizmu warunkowości – wskazał elementy definicyjne pojęcia sankcji, porównał z nimi konstrukcję prawną omawianych środków i z zestawienia tego wyprowadził wnioski wskazujące na zasadnicze różnice pomiędzy sankcjami a środkami. Trud taki podjął przekonująco porównując mechanizm warunkowości i procedurę z art. 7 TUE.

TSUE niekonsekwentnie podchodzi również do charakteru prawnego środków nakładanych na podstawie art. 7 TUE i środków nakładanych w ramach mechanizmu warunkowości. TSUE orzekł, że art. 7 ust. 2–4 TUE upoważniają Radę, gdy Rada Europejska stwierdzi poważne i stałe naruszenie przez państwo członkowskie wartości wskazanych w art. 2 TUE, na zawieszenie niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów do tego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania w Radzie. Wskazał, że „procedura przewidziana w art. 7 TUE ma zatem na celu umożliwienie Radzie karania poważnych i stałych naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE, w szczególności w celu wymuszenia na danym państwie członkowskim położenia kresu tym naruszeniom”<sup>160</sup>. TSUE jednoznacznie przesądził zatem, że zawieszenie niektórych praw państwa członkowskiego wynikających ze stosowania traktatów, w tym zawieszenie prawa do głosowania tego państwa w Radzie stanowią sankcje nakładane na to państwo za naruszanie wspólnych wartości (art. 2 TUE).

<sup>159</sup> J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000, s. 34–35.

<sup>160</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-157/21 *Polska przeciwko PE i Radzie*, pkt 208–209.

Jednocześnie orzekł, że nie stanowią sankcji zawieszenie i pozbawienie praw do otrzymywania wypłat z funduszy UE, nakładane na państwa członkowskie w ramach mechanizmu warunkowości, które niewątpliwie stanowią jedną z kategorii praw tych państw wynikających ze stosowania traktów. Rozumowanie to jest trudne do przyjęcia, gdyż prowadzi do tego, że TSUE za sankcje uznaje zawieszenie jakiegokolwiek prawa państwa członkowskiego wynikającego ze stosowania traktatów nakładanego za naruszenie wspólnych wartości z art. 2 TUE, natomiast wyklucza, by sankcją było zawieszenie lub ograniczenie konkretnego prawa państwa członkowskiego do otrzymywania płatności z funduszy UE, stosowanego za naruszenie zasad państwa prawnego, które jest jedną z wartości, o której mowa w art. 2 TUE. Rozumowanie to może prowadzić do dość absurdalnej, choć mało prawdopodobnej sytuacji. Jeżeli bowiem Rada zdecydowałaby o zawieszeniu lub ograniczeniu wypłat dokonywanych na rzecz państwa członkowskiego z budżetu UE za naruszenie zasad państwa prawnego w ramach procedury z art. 7 TUE, czego na gruncie tego przepisu nie można wykluczyć, to na państwo członkowskie byłaby nakładana sankcja. Jeżeli jednak Rada zdecydowałaby o zawieszeniu lub ograniczeniu wypłat dokonywanych na rzecz państwa członkowskiego z budżetu UE za naruszenie zasad państwa prawnego w ramach mechanizmu warunkowości, na gruncie rozporządzenia 2020/2092, to te same środki nie stanowiłyby sankcji.

O mało przekonującej argumentacji TSUE uzasadniającej brak sankcyjnego charakteru środków nakładanych na państwa członkowskie w ramach mechanizmu warunkowości świadczą również komentarze do omawianego wyroku wskazujące, że – wbrew tezie TSUE – rozporządzenie 2020/2092 ustanawia „nowy zestaw sankcji” nakładanych za naruszenia zasady państwa prawnego<sup>161</sup>. Również Parlament Europejski, w rezolucji dotyczącej tych wyroków, wezwał Komisję do zapewnienia, by w przypadku sankcji nakładanych na państwa członkowskie na podstawie art. 5 rozporządzenia 2020/2092, beneficjenci funduszy UE nie byli przez te państwa pozbawieni należnych im wypłat<sup>162</sup>.

#### 11.6.2.2. Zasada należytego zarządzanie finansami – tajemnicza nieznajoma

Jednym z kluczowych pojęć rozporządzenia 2020/2092, które zostało wielokrotnie przywołane w tym rozporządzeniu, przez TSUE i przez rzecznika generalnego, jest zasada należytego zarządzania finansami. Jej naruszenie stanowi jedną z przesłanek wszczęcia przez Komisję procedury zmierzającej do nałożenia środków na państwa członkowskie, gdyż zarzucane państwu członkowskiemu naruszenie zasad państwa prawa musi wpływać lub stwarzać poważne ryzyko wpłynięcia na należyte zarządzanie finansami<sup>163</sup>. Jest też kryterium uwzględnianym przy ocenie propor-

<sup>161</sup> S. Progin-Theuerkauf, M. Berger, *ECJ confirms Validity of the Rule of Law Conditionality Regulation*, <https://europeanlawblog.eu/2022/03/11/ecj-confirms-validity-of-the-rule-of-law-conditionality-regulation/#more-8205>.

<sup>162</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie praworządności i konsekwencji wyroku TSUE, P9\_TA(2022)0074, pkt 10.

<sup>163</sup> Art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092.



cyjności środków nakładanych na państwo członkowskie za to naruszenie<sup>164</sup>. Pomimo tak fundamentalnego znaczenia tego pojęcia, nie zostało ono wyjaśnione w sposób umożliwiający ustalenie jego treści, ani w opinii rzecznika generalnego ani w wyrokach TSUE.

Problemy z tym pojęciem pojawiają się już na etapie określenia jego dokładnej nazwy, gdyż w rozporządzeniu 2020/2092 są stosowane trzy różne określenia: zasada należytego zarządzania zapisana w art. 317 TFUE<sup>165</sup>, należyte zarządzanie finansami<sup>166</sup> i należyte zarządzanie w ramach budżetu UE<sup>167</sup>. W rozporządzeniu 2020/2092 nie zdefiniowano tych pojęć, a wskazówki na ich temat zostały zawarte jedynie w motywach preambuły. Postanowiono w nich, że gdy państwa członkowskie wykonują budżet UE, w tym zasoby Funduszu na rzecz Odbudowy i Wzmocnienia Odporności, to niezależnie od metody ich wykonywania, poszanowanie państwa prawnego jest jednym z zasadniczych warunków zgodności z zasadą należytego zarządzania finansami zapisaną w art. 317 TFUE<sup>168</sup>. Wskazano również, że należyte zarządzanie finansami może być zapewnione przez państwa członkowskie jedynie wtedy, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem, gdy przypadki nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, korupcji, konfliktu interesów i innych naruszeń prawa, są skutecznie ścigane przez służby dochodzeniowo-śledcze i prokuraturę oraz gdy arbitralne lub bezprawne decyzje organów publicznych, w tym organów ścigania, mogą być poddane skutecznej kontroli sądowej dokonywanej przez niezawisłe sądy i TSUE<sup>169</sup>. Z przepisów tych wynika, przy uwzględnieniu ich nienormatywnego charakteru, że warunkiem poszanowania zasady należytego zarządzania finansami (art. 317 TFUE) jest przestrzeganie przez państwo członkowskie zasad państwa prawnego w toku wykonywania budżetu UE i Instrumentu na rzecz Odbudowy i Wzmocnienia Odporności. Należyte zarządzanie finansami wymaga, by organy krajowe działały zgodnie z prawem, skutecznie ścigały naruszenia prawa, a sądownictwo było niezawisłe. Przepisy te nie dostarczają jednak odpowiedzi na pytanie o treść tej zasady.

Odpowiedzi tej nie udzielił rzecznik generalny ani TSUE, którzy również odnieśli się do wskazanych nieścisłości terminologicznych. Rzecznik generalny zamiennie posługuje się pojęciami „należyte wykonywanie budżetu Unii” i „należyte zarządzanie finansowe w odniesieniu do środków Unii”<sup>170</sup>. Natomiast TSUE jako synonim sformułowania „wpływ na należyte zarządzanie finansowe”, będącej przesłanką zastosowania środków w ramach mechanizmu warunkowości, stosuje krótsze pojęcie „wpływ na budżet UE”<sup>171</sup>. Dokonane przez TSUE ustalenia terminologiczne ograniczają się do przytoczenia przepisów traktatowych<sup>172</sup>. TSUE wskazał, że pojęcie

<sup>164</sup> Art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>165</sup> Motyw 7 preambuły rozporządzenia 2020/2092.

<sup>166</sup> Motyw 8 i 13 preambuły rozporządzenia 2020/2092.

<sup>167</sup> Motyw 14 i 18 preambuły, art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2 lit. h), art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>168</sup> Motyw 7 preambuły rozporządzenia 2020/2092.

<sup>169</sup> Motyw 8 preambuły rozporządzenia 2020/2092.

<sup>170</sup> Opinia rzecznika generalnego w sprawie C-156/2021 *Węgry przeciwko PE i Radzie*, pkt 138.

<sup>171</sup> Wyrok w sprawie C-157/21 *Polska przeciwko PE i Radzie*, pkt 135.

<sup>172</sup> Tamże, pkt 295.



„zasady należytego zarządzania finansami” zostało zastosowane w traktatach. Zgodnie z art. 310 ust. 5 TFUE budżet UE jest wykonywany zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, a państwa członkowskie współpracują z Unią w celu zagwarantowania wykorzystania środków wpisanych do budżetu UE zgodnie z tą zasadą. Natomiast w myśl art. 317 TFUE, Komisja wykonuje budżet UE we współpracy z państwami członkowskimi, zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie art. 322 TFUE, na własną odpowiedzialność i w granicach przyznaných środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Państwa członkowskie współpracują z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami.

Choć TSUE się do tego nie odniósł, warto odnotować, że w przytoczonym art. 322 TFUE omawiana zasada pojawia się w dwóch odsłonach, w liczbie pojedynczej – jako zasada należytego zarządzania finansami oraz w liczbie mnogiej – jako zasady należytego zarządzania finansami. Kwestia ta nie została wyjaśniona w omawianym ani w żadnym innym orzeczeniu TSUE. Należy również wskazać, że pojęcie „należytego zarządzania finansami” zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 59 rozporządzenia finansowego 2018/1046 jako wykonywanie budżetu UE zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności.

Dalsze wyjaśnienia zawarto w rozdziale 7 tego rozporządzenia zatytułowanym „Zasada należytego zarządzania finansami oraz wykonanie”. Zgodnie z zawartym w nim art. 33 zatytułowanym „Wykonanie oraz zasady oszczędności, efektywności i skuteczności”, środki wykorzystuje się zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, w związku z czym wykorzystuje się je zgodnie z następującymi zasadami:

- oszczędności, która wymaga, aby zasoby wykorzystywane przez zainteresowaną instytucję Unii w celu wykonywania jej działalności były udostępniane w należyłym czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie;
- efektywności, która dotyczy jak najkorzystniejszej relacji pomiędzy wykorzystywanymi zasobami, podejmowanymi działaniami i osiąganymi celami; i
- skuteczności, która dotyczy stopnia, w jakim zamierzone cele zostały osiągnięte dzięki podjętym działaniom<sup>173</sup>.

W przepisie tym postanowiono również, że zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami wykorzystanie środków musi być ukierunkowane na wykonanie i w związku z tym cele programów i działań ustala się *ex ante*, postępy w osiąganiu celów monitoruje się przy pomocy wskaźników wykonania, a informacje o postępach w osiąganiu celów i o problemach w tym zakresie zamieszcza się w sprawozdaniach składanych Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. W stosownych przypadkach definiuje się skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, odpowiednie i terminowe cele oraz odpowiednie, przyjęte, wiarygodne, proste i solidne wskaźniki<sup>174</sup>.

W omawianym rozdziale dotyczącym zasady należytego zarządzania zawarto również przepisy dotyczące ocen *ex ante* i retrospektywnych, którym poddawane są programy

<sup>173</sup> Art. 33 ust. 1 rozporządzenia finansowego 2018/1046.

<sup>174</sup> Art. 33 ust. 2 rozporządzenia finansowego 2018/1046.

i działania związane ze znaczącymi wydatkami<sup>175</sup>, przekładania władzy ustawodawczej oceny skutków finansowych wniosku lub inicjatywy mogącej mieć wpływ na budżet UE<sup>176</sup> i wewnętrznej kontroli wykonywania budżetu UE<sup>177</sup>. Można zakładać, że z punktu widzenia stosowania mechanizmu warunkowości istotną rolę może odegrać art. 33 rozporządzenia finansowego 2018/1046 definiujący zasady oszczędności, efektywności i skuteczności składające się na zasadę należytego zarządzania finansami. Zasada oszczędności została odniesiona w tym przepisie do udostępniania instytucjom UE zasobów wykorzystywanych w celu wykonywania ich działalności w należyłym czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie; zasada efektywności do jak najkorzystniejszej relacji pomiędzy wykorzystywanymi zasobami, a podejmowanymi działaniami i osiąganymi celami, natomiast zasada skuteczności do stopnia, w jakim zamierzone cele zostały osiągnięte dzięki podjętym działaniom<sup>178</sup>.

TSUE przepisów tych nie przytoczył, nie odniósł się do nich, ani ich nie wyjaśnił. Ustalenie, na podstawie tych przepisów, treści zasady należytego zarządzania finansami, dla celów nakładania środków na państwa członkowskie w ramach mechanizmu warunkowości<sup>179</sup> oraz oceny ich proporcjonalności<sup>180</sup>, może rodzić zasadnicze trudności. Wątpliwości te mogły i powinny zostać wyeliminowane przez TSUE, a ponieważ tak się nie stało, zasada ta pozostaje tajemniczą nieznaną.

## 11.7. Wytyczne Komisji dotyczące stosowania rozporządzenia 2020/2092

Dwa tygodnie po wydaniu przez TSUE omawianych wyroków Komisja, w myśl politycznego kompromisu zawartego przez Radę Europejską grudniu 2020 r., jeszcze przed uchwaleniem rozporządzenia 2020/2092 (zob. pkt 11.0), wydała wytyczne dotyczące jego stosowania<sup>181</sup>. Wyjaśniła w nich podejście do pięciu zagadnień:

- 1) warunków nakładania środków na państwa członkowskie,
- 2) związku między rozporządzeniem 2020/2092 a innymi instrumentami ochrony budżetu UE,
- 3) proporcjonalności środków nakładanych na państwa członkowskie,
- 4) procedur i procesu oceny naruszeń zasad państwa prawnego przez państwa członkowskie, oraz
- 5) ochrony beneficjentów.

Komisja zastrzegła, że wytyczne nie są prawnie wiążące, nie tworzą ani nie zmieniają praw ani obowiązków określonych w TUE i TFUE, rozporządzeniu 2020/2092, rozporządzeniu finansowym 2018/1046, rozporządzeniu w sprawie

<sup>175</sup> Art. 34 rozporządzenia finansowego 2018/1046.

<sup>176</sup> Art. 35 rozporządzenia finansowego 2018/1046.

<sup>177</sup> Art. 36 rozporządzenia finansowego 2018/1046.

<sup>178</sup> Art. 33 ust. 1 rozporządzenia finansowego 2018/1046.

<sup>179</sup> Art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>180</sup> Art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>181</sup> Zob. przypis 5.

OLAF<sup>182</sup>, rozporządzeniu w sprawie EPPO<sup>183</sup>, ani w innych aktach prawnych UE, zgodnie z wykładnią TSUE<sup>184</sup>.

Poniżej zostaną przedstawione kluczowe wyjaśnienia zawarte w wytycznych Komisji.

### 11.7.1. Warunki nakładania środków na państwa członkowskie

Odnosząc się do warunków nakładania środków na państwa członkowskie na podstawie rozporządzenia 2020/2092, Komisja wskazała, że w jej ocenie rozporządzenie 2020/2092 może być stosowane do indywidualnych i systemowych naruszeń zasad państwa prawnego mających znacznie dla należytego zarządzania finansami lub ochrony interesów finansowych UE. W związku z tym będzie oceniać działania i zaniechania organów krajowych państw członkowskich. Stwierdziła, że działalność organów krajowych mających charakter ogólny, nieograniczających się do wykonywania lub ochrony budżetu UE, może stanowić naruszenie zasad państwa prawnego objęte rozporządzeniem 2020/2092 jedynie w zakresie, w jakim wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami lub ochronę interesów finansowych UE<sup>185</sup>. Do tego rodzaju przypadków zaliczyła nieskuteczną lub nieterminową współpracę organów krajowych z OLAF i EPPO<sup>186</sup>. Zapowiedziała, że będzie szczegółowo monitorować współpracę państw członkowskich nieuczestniczących w EPPO z OLAF, ponieważ w przypadku tych państw OLAF jest właściwy do prowadzenia postępowań w sprawie zarzutów nadużyć finansowych, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych UE. Przykłady naruszeń zasad państwa prawnego<sup>187</sup> oraz sytuacje i działania organów, których mogą dotyczyć te naruszenia<sup>188</sup> Komisja wskazała w załączniku I do wytycznych.

Wyjaśniła, choć fragmentarycznie, rozumienie przesłanek uruchomienia mechanizmu warunkowości, w postaci wpływu lub poważnego ryzyka wpływu, w sposób wystarczająco bezpośredni, naruszenia zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie w ramach budżetu UE lub ochronę interesów finansowych UE. Odnosząc się do wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu UE, Komisja odwołała się do art. 2 rozporządzenia finansowego 2018/1046, które definiuje je jako wykonywanie budżetu UE zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności oraz do art. 33–36 tego rozporządzenia, które określają ich znaczenie. Komisja nie przedstawiła jednak swojego stanowiska co do treści tych zasad, co wobec ogólnego sformułowania przywołanych przepisów i ich niewyjaśnienia przez

<sup>182</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), (Dz.Urz. UE L 248 z 18.09.2013, s. 1).

<sup>183</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.Urz. UE L 283 z 31.10.2017, s. 1).

<sup>184</sup> Wytyczne Komisji, pkt 5.

<sup>185</sup> Art. 4 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>186</sup> Art. 4 ust. 2 lit. g) rozporządzenia 2020/2092.

<sup>187</sup> Art. 3 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>188</sup> Art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092.

TSUE (zob. pkt 11.0) należy uznać za wysoce niefortunne, jako pozostawiające znaczne pole interpretacyjne, stanowiące potencjalny punkt sporu, którego można było choćby częściowo uniknąć. Kontrowersji takich nie budzi pojęcie interesów finansowych UE, wyjaśnione przez Komisję poprzez odwołanie do definiujących je przepisów rozporządzeń i orzeczeń TSUE (zob. pkt 11.4.3.1).

Komisja zadeklarowała, że przy określaniu stopnia wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na fundusze UE będzie uwzględniać: charakter, czas trwania, wagę i zakres stwierdzonych naruszeń. Zamiar państwa członkowskiego, polegający na woli ich zaprzestania, w tym stopień jego współpracy z Komisją w ramach stosowania rozporządzenia 2020/2092, może być również istotny do celów ustalenia zakresu, czasu trwania i wpływu naruszenia na należyte zarządzanie finansami lub interesy finansowe UE.

Natomiast w odniesieniu do wymogu, by naruszenia zasad państwa prawnego wiązały się z poważnym ryzykiem wpływającym na należyte zarządzanie finansami lub ochronę interesów finansowych UE, Komisja wskazała, że poważne ryzyko można ustalić w przypadkach, w których skutki danego naruszenia, choć nie zostały jeszcze udowodnione, można jednak racjonalnie przewidzieć, ponieważ istnieje duże prawdopodobieństwo ich wystąpienia.

Komisja przytoczyła również ustanowiony przez TSUE wymóg, w myśl którego, naruszenie zasad państwa prawnego będzie wpływać w sposób wystarczająco bezpośredni na należyte zarządzanie finansami lub ochronę interesów finansowych UE, gdy związek pomiędzy tym naruszeniem a zarządzaniem finansami lub ochroną tych interesów będzie faktyczny lub rzeczywisty. W jej ocenie oznacza to, że rozporządzenie 2020/2092 nie powinno być stosowane do sytuacji, w których związek jest jedynie hipotetyczny, zbyt niepewny lub zbyt niejasny.

### **11.7.2. Związek między rozporządzeniem 2020/2092 a innymi instrumentami ochrony budżetu UE**

W myśl art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092, w przypadku spełnienia przesłanek uzasadniających uruchomienie mechanizmu warunkowości, Komisja może zainicjować zmierzającą w tym celu procedurę, jeżeli nie uzna, że inne instrumenty ustanowione w prawie UE pozwoliłyby na skuteczniejszą ochronę budżetu UE. Mechanizm warunkowości ma zatem charakter dodatkowy i uzupełnia inne unijne instrumenty ukierunkowane na ochronę funduszy UE. Komisja może go zastosować jedynie, gdy stwierdzi, że nie zapewnią one funduszom UE tak skutecznej ochrony, jaką może zagwarantować mechanizm warunkowości.

Odnosząc się do tego wymogu, Komisja wymieniła instrumenty ochrony interesów finansowych UE ustanowione w unijnych przepisach sektorowych. Zaliczyła do nich:

- system wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES) umożliwiający wczesne wykrywanie osób i podmiotów zagrażających ochronie interesów finansowych UE oraz wykluczanie ich z otrzymywania funduszy UE<sup>189</sup>;

<sup>189</sup> Art. 135 rozporządzenia finansowego 2018/1046.

- wstrzymywanie i zawieszanie płatności dokonywanych na rzecz państw członkowskich<sup>190</sup> oraz nakładanie na nich korekt finansowych<sup>191</sup>, jeżeli w toku wydatkowania funduszy UE państwa te nie przestrzegają przepisów prawa UE i nie chronią interesów finansowych UE;
- a także obniżenie pomocy i odzyskanie kwot należnych budżetowi Unii w przypadkach nadużyć finansowych, korupcji lub konfliktu interesów wpływających na interesy Unii<sup>192</sup>.

Komisja wskazała, że w razie spełnienia przesłanek koniecznych dla uruchomienia mechanizmu warunkowości, może on zapewniać funduszom UE lepszą ochronę niż powyższe instrumenty. Wynika to z tego, że instrumenty te mogą być stosowane wyłącznie w przypadku spełniania przesłanek określonych w regulujących je rozporządzeniach, a także, że mogą one dotyczyć wyłącznie wydatków już zadeklarowanych Komisji przez państwo członkowskie do refundacji.

Komisja wskazała dwa kryteria, które zamierza stosować w celu oceny czy mechanizm warunkowości zapewnia funduszom UE bardziej skuteczną ochronę, w porównaniu do innych instrumentów ustanowionych w rozporządzeniach sektorowych.

- Pierwsze kryterium dotyczy zakresu wpływu lub ryzyka wpływu, które naruszenie zasad państwa prawnego może wywoływać dla należytego zarządzania finansami lub ochrony interesów finansowych UE. Instrumenty ustanowione w rozporządzeniach sektorowych mogą być stosowane wyłącznie do konkretnych programów i wydatków, a przez to okazać się niewystarczające wobec powszechnych naruszeń zasad państwa prawnego oraz do naruszeń wynikających z powtarzających się praktyk lub zaniechań organów publicznych lub przyjętych przez nie środków. Na przykład, przepisy krajowe wykluczające skuteczną kontrolę sądową sprawowaną przez niezależne sądy wobec decyzji organów krajowych zarządzających funduszami UE mogą pociągać za sobą poważne ryzyko dla należytego zarządzania finansami. W takich sytuacjach Komisja może stwierdzić, że stosowanie rozporządzenia 2020/2092 może być skuteczniejsze niż inne instrumenty unijne.
- Drugie kryterium dotyczy konkretnych środków<sup>193</sup> stosowanych wobec państw członkowskich w reakcji na naruszenie zasad państwa prawnego. Komisja wyjaśniła, że gdyby środki ustanowione w instrumentach ustanowionych w rozporządzeniach sektorowych UE były mniej odpowiednie do wyeliminowania badanego naruszenia zasad państwa prawnego, będzie stosować środki ustanowione w rozporządzeniu 2020/2092 jako bardziej skuteczne. Wskazała, że takie sytuacje mogą

<sup>190</sup> Art. 101 ust. 8 rozporządzenia finansowego 2018/1046; art. 96, 97 i 104 rozporządzenia 2021/1060; art. 52 rozporządzenia 1306/2013.

<sup>191</sup> Art. 63 ust. 2 rozporządzenia finansowego 2018/1046; art. 69 ust. 3 i art. 103 rozporządzenia 2021/1060; art. 58 rozporządzenia nr 1306/2013, a od dnia 1 stycznia 2023 r. – art. 57 rozporządzenia 2021/2116.

<sup>192</sup> Rozporządzenie (UE) 2021/241, umowy w sprawie finansowania i pożyczek podpisane na podstawie tego rozporządzenia przez Komisję i państwa członkowskie. Również wiele planów odbudowy i zwiększania odporności obejmuje środki bezpośrednio związane z kwestiami państwa prawnego, których zadawalające wdrożenie jest niezbędne do uwolnienia płatności w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy.

<sup>193</sup> W polskiej wersji językowej wytycznych środki te błędnie nazwano „środkami odwoławczymi”, podczas gdy chodzi o środki w rozumieniu art. 5 rozporządzenia 2020/2092, które nakłada Rada na państwa członkowskie.

wystąpić, gdy budżet Unii zostaje lub może zostać dotknięty naruszeniem zasad państwa prawnego w szerokim zakresie, na przykład z powodu prawa krajowego wykluczającego skuteczną kontrolę sądową decyzji administracyjnych dotyczących wykonania budżetu UE, utrudniającego kierowanie tego rodzaju spraw do TSUE lub z powodu braku niezależności sądów krajowych. W takich przypadkach środki zawieszające lub zakazujące, stosowane na podstawie rozporządzenia 2020/2092, nakładane do czasu zaprzestania naruszenia zasad państwa prawnego, mogą skuteczniej chronić fundusze UE.

### **11.7.3. Proporcjonalność środków proponowanych przez Komisję do nałożenia przez Radę**

W myśl art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092, jeżeli przesłanki uruchomienia mechanizmu warunkowości są spełnione, Komisja proponuje Radzie proporcjonalne środki, które mogą być nałożone na państwo członkowskie. TSUE orzekł, że środki te powinny być ściśle proporcjonalne, tj. ograniczone do tego, co jest ściśle konieczne w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami lub interesy finansowe UE<sup>194</sup>. Komisja zadeklarowała, że w celu oceny proporcjonalności proponowanych środków będzie uwzględniać charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego. Wskazała, że występowanie wszystkich lub tylko niektórych powyżej wskazanych elementów w analizowanym naruszeniu zasad państwa prawnego może stanowić podstawę oceny proporcjonalności nakładanych w związku z tym środków. Zatem systemowe naruszenie zasad państwa prawnego może uzasadniać zaproponowanie środków mających znaczące skutki finansowe dla państwa członkowskiego.

Wskazała również, że oprócz powyższych elementów będzie również uwzględniać inne, w szczególności zamiar zaprzestania przez państwo członkowskie naruszania zasad państwa prawnego, stopień jego współpracy z Komisją w toku prowadzenia procedur na podstawie rozporządzenia 2020/2092, jak też ewentualne utrzymywanie się lub powtarzanie podobnych naruszeń zasad państwa prawnego, pomimo wcześniejszych zaleceń lub przedstawienia propozycji stosowanych w związku z tym środków.

### **11.7.4. Procedura oceny naruszeń zasad państwa prawnego przez państwa członkowskie**

Komisja przedstawiła też metodologię dokonywania ocen naruszeń zasad państwa prawnego, którą zamierza stosować. Zadeklarowała, że w myśl motywu 16 preambuły rozporządzenia 2020/2092 będzie prowadziła ocenę w sposób obiektywny, bezstronny i sprawiedliwy. Obiektywność oceny, zdaniem Komisji wymaga, aby dokonywane ustalenia opierały się na rzeczywistych faktach lub dowodach. Bezstronność oceny wymaga natomiast równego traktowania państw członkowskich, tj.

<sup>194</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-156/21 *Węgry przeciwko PE i Radzie*, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 112.



zgodnie z orzecznictwem TSUE, podobnego traktowania podobnych sytuacji oraz odmiennego traktowania sytuacji odmiennych, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie wykluczone szczególnymi okolicznościami charakteryzującymi daną sytuację<sup>195</sup>. W końcu, rzetelność oceny wymaga kompleksowego spojrzenia na wszystkie rozważane okoliczności w celu zidentyfikowania naruszeń zasad państwa prawnego.

Komisja wyjaśniła również podejście do źródeł informacji, z których zamierza korzystać. Dokonywane przez nią oceny mają być staranne i gruntowne, w oparciu o szeroki zakres dowodów, z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności. Wykorzystywane informacje mają być istotne, a ich źródła wiarygodne. Będzie dążyć do wykorzystywania różnych źródeł informacji do identyfikacji, kontroli krzyżowej i oceny naruszeń zasad państwa prawnego, aby wyciągać z nich własne wnioski dotyczące badanych naruszeń. Zamierza wykorzystywać źródła informacji wprost wskazane w rozporządzeniu 2020/2092<sup>196</sup>, jak również inne źródła<sup>197</sup>.

Wskazała też reguły, które zamierza stosować w toku prowadzenia poszczególnych etapów procedury ustanowionej w rozporządzenia 2020/2092 – etapu wstępnych kontaktów z państwem członkowskim, poprzedzającego formalne wszczęcie tej procedury, etapu jej wszczęcia, który kończy decyzją Komisji o przedłożeniu Radzie wniosku o nałożenie środków na państwo członkowskie oraz końcowego etapie tej procedury, gdy Rada podejmuje decyzję o uchyleniu lub zmianie zastosowanych środków.

### 11.7.5. Ochrona praw beneficjentów

Komisja przypominała, że w myśl art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092 nałożenie środków na państwo członkowskie w ramach mechanizmu warunkowości nie wpływa na jego obowiązki w zakresie realizacji programów finansowanych z funduszy UE, w szczególności na jego zobowiązania wobec beneficjentów tych funduszy, chyba że decyzja o przyjęciu środków stanowi inaczej. Innymi słowy, państwa członkowskie nie mogą przywoływać nałożonych dla nie środków jako uzasadnienia dla zwolnienia się z zobowiązań zaciągniętych wobec beneficjentów do dokonywania na ich rzecz płatności z funduszy UE. Zastrzegła przy tym, że środki nałożone na państwo członkowskie mogą wpływać na prawa beneficjentów, co wymaga analizy indywidualnych przypadków. Na tym etapie Komisja uważa, że jeżeli beneficjent uczestniczy w naruszeniu zasad państwa prawnego, np. w korupcji, oszustwach, czy pozostaje konflikcie interesów, środki nakładane na państwa członkowskie na podstawie rozporządzenia 2020/2092 mogą bezpośrednio wpływać

<sup>195</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-644/19 *Universitatea „Lucian Blaga” Sibiu*, ECLI:EU:C:2020:810, pkt 44.

<sup>196</sup> Wyroki TSUE, sprawozdania TO, roczne sprawozdania Komisji na temat praworządności, unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania OLAF i w stosownych przypadkach EPPO oraz wnioski i zalecenia międzynarodowych organizacji i sieci, w tym organów Rady Europy (GRECO) i Komisji Weneckiej (motyw 16 preambuły rozporządzenia 2020/2092).

<sup>197</sup> Do informacji tych zaliczyła: roczne sprawozdania Komisji o ochronie interesów finansowych UE i związane z nimi rezolucje Parlamentu Europejskiego; informacje, na których opierają się sprawozdania Komisji, OLAF i EPPO; informacje otrzymane od organów krajowych, w tym informacje publicznie dostępne, takie jak wyroki sądów krajowych lub decyzje organów krajowych oraz informacje otrzymywane od jednostek.

na jego sytuację. W takim przypadku Komisja we wniosku kierowanym do Rady w sprawie ich nałożenia przedstawi odpowiednie informacje.

Komisja wyjaśniła również, że jeżeli po nałożeniu środków na państwo członkowskie państwo to przestanie przekazywać płatności na rzecz beneficjentów, powinni oni najpierw przekazać sprawę właściwym organom krajowym, korzystając uprawnień przysługujących im na podstawie prawa krajowego. Dopiero gdy nie jest to możliwe lub skuteczne, beneficjenci powinni poinformować o tym Komisję i w miarę możliwości przedstawić popierające to dowody. Komisja przedstawiła narzędzia informacyjne, które mają wspomóc beneficjentów w ochronie ich praw. Zapewnić to ma strona internetowa dotycząca stosowania rozporządzenia 2020/2092<sup>198</sup> oraz adres mailowy<sup>199</sup>, na który mogą być przesyłane skargi do Komisji związane z naruszaniem ich praw przez państwa członkowskie<sup>200</sup>.

Przypominając obowiązki sprawozdawcze nałożone na państwa członkowskie objęte mechanizmem warunkowości w zakresie informowania Komisji o wykonywaniu obowiązku dokonywania płatności na rzecz beneficjentów<sup>201</sup>, Komisja zapowiedziała, że w razie jego naruszania zamierza stosować wobec tych państw dostępne instrumenty prawne, w tym np. nakładać na nie korekty finansowe<sup>202</sup> i wносить przeciwko nim skargi do TSUE na naruszenie zobowiązań spoczywających na nich na mocy prawa UE (art. 258 TFUE).

Komisja zastrzegła możliwość dokonania przeglądu omówionych wytycznych w celu uwzględnienia zmian w swojej praktyce, w przepisach Unii lub w orzecznictwie TSUE, przy zagwarantowaniu pewności prawa. Zapowiedziała, że zmiany te będą skonsultowane z państwami członkowskimi i Parlamentem Europejskim.

## 11.8. Podsumowanie: koniec, czyli początek

1) Zasada praworządności jest podstawą demokracji i wolności. Odejście od niej oznacza zgodę na wyrzeczenie się równości wobec prawa, zasady podziału władz, prawa do skutecznej ochrony sądowej i poszanowania innych praw podstawowych, których jest gwarantem. Rezygnacja z niej w perspektywie prowadzi do usankcjonowania autorytatywnych reżimów. Jej poszanowanie nie jest opcją, wyborem którego można dokonać. Jest obowiązkiem każdego państwa, które chce być w UE – o co tak teraz usilnie zabiega Ukraina w dramatycznych warunkach konfliktu zbrojnego i państw, które w UE już bezpiecznie są. Rosyjska inwazja na Ukrainę powinna przypomnieć wszystkim, szczególnie Polsce i Węgrom, które zostały mocno doświadczone kontrolą Rosji podczas zimnej wojny, jakie korzyści płyną z członkostwa w UE. Z korzyściami wiążą się obowiązki.

<sup>198</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditional-regulation\\_pl](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditional-regulation_pl)

<sup>199</sup> BUDG-CONDITIONALITY-REGIME-COMPLAINTS@ec.europa.eu

<sup>200</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/complaint-form\\_editable-template\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/complaint-form_editable-template_0.pdf)

<sup>201</sup> Art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>202</sup> Motyw 19 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

2) W omówionych w tym rozdziale wyrokach C-156/21 *Węgry przeciwko PE i Radzie* i w sprawie C-157/21 *Polska przeciwko PE i Radzie* TSUE po raz pierwszy w historii swojego orzecznictwa w szerokim zakresie odniósł się do wspólnych wartości UE, na których opiera się UE (art. 2 TUE) i zasady państwa prawnego. Wskazał, że szczególną i zasadniczą cechą prawa UE jest założenie, że wartości te dzieli każde państwo członkowskie z wszystkimi pozostałymi państwami członkowskimi. Stanowią one o tożsamości UE jako wspólnym porządku prawnym, których UE, w granicach swoich uprawnień przewidzianych w traktatach, musi być w stanie bronić. Ich przestrzeganie nie może sprowadzać się do obowiązku, którego państwo kandydujące musi dopełnić w celu przystąpienia do UE, i od którego może się uchylić po przystąpieniu. Przestrzeganie tych wartości przez państwa członkowskie warunkuje możliwość korzystania przez nie z praw wynikających ze stosowania traktatów.

3) TSUE wskazał również, że mimo odrębnych tożsamości państw członkowskich nierozzerwalnie związanych z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, które Unia szanuje, państwa członkowskie godzą się na uznanie państwa prawnego za wartość wspólną ich tradycjom konstytucyjnym, której zobowiązały się trwale przestrzegać. Poszanowanie zasad państwa prawnego stanowi dla państw członkowskich obowiązek osiągnięcia rezultatu, który wynika bezpośrednio z ich przynależności do UE.

4) Poszanowanie zasady państwa prawnego wiąże się z korzystaniem z funduszy UE. Budżet UE jest bowiem jednym z głównych instrumentów pozwalających na skonkretyzowanie w politykach i działaniach UE zasady solidarności wyrażonej w art. 2 TUE. Urzeczywistnienie zasady solidarności za pomocą budżetu UE opiera się na wzajemnym zaufaniu między państwami członkowskimi, że ujęte w nim fundusze UE będą wykorzystywane w sposób odpowiedzialny, zgodnie z wymogami ustanowionymi na mocy prawa UE i w poszanowania wartości wskazanych w art. 2 TUE, do których należy państwo prawne.

5) Oprócz fundamentalnych wyjaśnień dotyczących zasady państwa prawnego, w analizowanych wyrokach TSUE ustosunkował się do wielu kwestii dotyczących mechanizmu warunkowości ustanowionego w rozporządzeniu 2020/2092, który ma zapewniać przestrzeganie tej zasady. Orzekł, że art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE stanowi właściwą podstawę prawną przyjęcia rozporządzenia 2020/2092, mechanizm warunkowości nie stanowi alternatywy wobec procedury z art. 7 TUE, wskutek jego przyjęcia nie doszło do naruszenia zasady przyznania (art. 5 ust. 2 TUE), a także wyjaśnił wiele z wymogów dotyczących stosowania rozporządzenia 2020/2092. Niedosyt budzi brak wystarczających wyjaśnień TSUE dotyczących charakteru prawnego środków nakładanych na państwa członkowskie w ramach mechanizmu warunkowości, stanowiących sedno tego mechanizmu<sup>203</sup> oraz znaczenia zasady należytego zarządzania finansami, będącej kryterium jego uruchomienia<sup>204</sup> i oceny proporcjonalności środków nakładanych w jego ramach na państwa członkowskie.

<sup>203</sup> Art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>204</sup> Art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092.

Wobec ogólnego sformułowania regulujących te kwestie przepisów rozporządzenia 2020/2092, brak wyjaśnień w tym zakresie pozostawia znaczne pole interpretacyjne i stanowi potencjalny punkt sporu, którego można było choćby częściowo uniknąć.

6) Wydanie przez TSUE omówionych wyroków nie kończy, lecz rozpoczyna rozdział związany ze stosowaniem rozporządzenia 2020/2092. Pierwsze w tym zakresie działania podjęła Komisja, kierując do Polski i Węgier pismo z 17 listopada 2021 r. z wnioskiem o złożenie, na podstawie art. 6 ust. 4 rozporządzenia 2020/2092, informacji umożliwiających jej ocenę czy zostały spełnione przesłanki wszczęcia procedury zmierzającej do uruchomienia mechanizmu warunkowości, o których stanowi art. 4 rozporządzenia 2020/2092. Do pojęcia pilnych i natychmiastowych działań w tym zakresie wezwał Komisję Parlament Europejski tuż po wydaniu wyroków w omawianych sprawach<sup>205</sup>. Zażądał też przedstawienia informacji na temat naruszeń zasad państwa prawnego, do których doszło w ciągu 14 miesięcy, które upłynęły od uchwalenia rozporządzenia 2020/2092 do wydania odnoszących się do niego wyroków przez TSUE. Wezwał też do natychmiastowego reagowania przez Komisję na wszystkie przypadki poważnych naruszeń zasad państwa prawnego, które zapobiegną temu, aby pieniądze podatników unijnych nie trafiały do kieszeni tych, którzy podważają wspólne wartości UE. Pozostaje zatem czekać, czy w tym przypadku pieniądze przemówią.

---

<sup>205</sup> Pkt 11.2.

## **ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE, Euratom) 2020/2092**

**z dnia 16 grudnia 2020 r.**

### **w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii**

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 322 ust. 1 lit. a),

uwzględniając Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, w szczególności jego art. 106a,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Trybunału Obrachunkowego<sup>(1)</sup>,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą<sup>(2)</sup>,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Unia opiera się na zapisanych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Jak przywołano w art. 2 TUE, wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn.
- (2) W swoich konkluzjach z dnia 21 lipca 2020 r. Rada Europejska stwierdziła, że interesy finansowe Unii są chronione zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w Traktatach, w szczególności zgodnie z wartościami określonymi w art. 2 TUE. Podkreśliła również znaczenie ochrony interesów finansowych Unii oraz znaczenie poszanowania państwa prawnego.
- (3) Zasada państwa prawnego wymaga, by wszystkie władze publiczne działały w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i poszanowanie praw podstawowych – zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”) oraz innymi mającymi zastosowanie instrumentami – oraz pod kontrolą niezawisłych i bez-

<sup>1</sup> Dz.U. C 291 z 17.8.2018, s. 1.

<sup>2</sup> Stanowisko Parlamentu Europejskiego z dnia 4 kwietnia 2019 r. (dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym) oraz stanowisko Rady w pierwszym czytaniu z dnia 14 grudnia 2020 r. Stanowisko Parlamentu Europejskiego z dnia 16 grudnia 2020 r. (dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym).

stronnych sądów. Zasada państwa prawnego wymaga w szczególności przestrzegania<sup>(3)</sup> zasady legalności<sup>(4)</sup>, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa, zasady pewności prawa<sup>(5)</sup>, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych<sup>(6)</sup>, zasady skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy<sup>(7)</sup> oraz zasady podziału władz<sup>(8)</sup>.

- (4) Kryteria przystąpienia ustanowione przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r. i wzmocnione przez Radę Europejską w Madrycie w 1995 r., są podstawowymi warunkami, które państwo kandydujące musi spełnić, aby uzyskać status państwa członkowskiego Unii. Te kryteria są obecnie zapisane w art. 49 TUE.
- (5) Gdy państwo kandydujące staje się państwem członkowskim, przystępuje ono do struktury prawnej opartej 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, że wartości te będą uznawane i że zatem prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane<sup>(9)</sup>. Przepisy i praktyki państw członkowskich powinny w dalszym ciągu być zgodne ze wspólnymi wartościami, na których opiera się Unia.
- (6) Chociaż nie istnieje hierarchia unijnych wartości, poszanowanie państwa prawnego ma zasadnicze znaczenie dla ochrony pozostałych podstawowych wartości, na których opiera się Unia, takich jak wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka. Poszanowanie państwa prawnego jest nierozzerwalnie związane z poszanowaniem demokracji i praw podstawowych. Nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania państwa prawnego i odwrotnie.
- (7) W każdej sytuacji, w której państwa członkowskie wykonują budżet Unii, w tym zasoby przydzielone z Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy ustanowionego na mocy rozporządzenia Rady (UE) 2020/2094<sup>(10)</sup> oraz w ramach pożyczek i innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii, oraz niezależnie od metody wykonania, którą stosują,

<sup>3</sup> Komunikat Komisji „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 final, załącznik I.

<sup>4</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 2004 r., CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, ECLI:EU:C:2004:236, pkt 63.

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 listopada 1981 r., Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Srl Meridionale Industria Salumi i innym; Ditta Italo Orlandi & Figlio i Ditta Vincenzo Divella przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato. Sprawy połączone 212 do 217/80, ECLI:EU:C:1981:270, pkt 10.

<sup>6</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 września 1989 r., Hoechst, sprawy połączone 46/87 i 227/88, ECLI:EU:C:1989:337, pkt 19.

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Conta, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 31, 40–41; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 63–67.

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 listopada 2016 r., Kovalkovas, C-477/16, ECLI:EU:C:2016:861, pkt 36; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 listopada 2016 r., PPU Poltorak, C-452/16, ECLI:EU:C:2016:858, pkt 35; oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, pkt 58.

<sup>9</sup> Opinia 2/13, EU:C:2014:2454, pkt 168.

<sup>10</sup> 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 (zob. s. 23 niniejszego Dziennika Urzędowego).



poszanowanie państwa prawnego jest jednym z zasadniczych warunków zgodności z zasadą należytego zarządzania finansami zapisaną w art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

- (8) Należyte zarządzanie finansami może być zapewnione przez państwa członkowskie jedynie wówczas, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem oraz gdy przypadki nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, korupcji, konfliktu interesów oraz innych naruszeń prawa są skutecznie ścigane przez służby dochodzeniowo-śledcze i prokuraturę oraz gdy arbitralne lub bezprawne decyzje organów publicznych, w tym organów ścigania, mogą być poddane skutecznej kontroli sądowej dokonywanej przez niezawisłe sądy oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- (9) Niezawisłość i bezstronność sądownictwa powinny być zawsze zagwarantowane, a służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny być w stanie prawidłowo wypełniać swoje zadania. Sądownictwo, służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny dysponować wystarczającymi zasobami finansowymi i ludzkimi oraz odpowiednimi procedurami, by działać skutecznie i w sposób zapewniający pełne poszanowanie prawa do bezstronnego sądu, w tym poszanowanie prawa do obrony. Prawomocne wyroki powinny być skutecznie wykonywane. Warunki te są niezbędne jako minimalna gwarancja chroniąca przed bezprawnymi i arbitralnymi decyzjami organów publicznych mogącymi szkodzić interesom finansowym Unii.
- (10) Niezawisłość sądownictwa zakłada w szczególności, że dany organ wymiaru sprawiedliwości jest w stanie wypełniać – zarówno na mocy stosownych przepisów, jak i w praktyce – swe zadania w zakresie wymiaru sprawiedliwości 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 lub naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. 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 odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów.
- (11) Poszanowanie państwa prawnego ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla obywateli Unii, lecz również dla inicjatyw gospodarczych, innowacji, inwestycji, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, który będzie się najlepiej rozwijał tam, gdzie istnieją należyte ramy prawne i instytucjonalne.
- (12) Art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano wartość państwa prawnego określoną w art. 2 TUE, wymaga, by państwa członkowskie zapewniały skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii, w tym w dziedzinach związanych z wykonaniem budżetu Unii. Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego i wymaga niezawisłych sądów<sup>(11)</sup>. Zachowanie niezawisłości sądów ma zasadnicze znaczenie, co zostało potwierdzone w art. 47 akapit drugi Karty<sup>(12)</sup>. Odnosi się to w szczególności do kontroli sądowej ważności środków, umów lub innych instrumentów będących podstawą wydatków publicz-

<sup>11</sup> Sprawa C-64/16, pkt 32–36.

<sup>12</sup> Sprawa C-64/16, pkt 40–41.

nych lub zadłużenia, między innymi w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w sprawie których również można wystąpić na drogę sądową.

- (13) Istnieje zatem wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.
- (14) Unia opracowała szereg instrumentów i procesów promujących zasadę państwa prawnego i jej stosowanie, w tym wsparcie finansowe dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, europejski mechanizm praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, oraz zapewniających skuteczną reakcję instytucji Unii na przypadki naruszania zasady państwa prawnego w drodze postępowań w sprawie naruszeń oraz procedury przewidzianej w art. 7 TUE. Mechanizm przewidziany w niniejszym rozporządzeniu uzupełnia te instrumenty, chroniąc budżet Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego mającymi wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii.
- (15) Naruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności oddziałujące na prawidłowość funkcjonowania organów publicznych i skuteczność kontroli sądowej mogą poważnie szkodzić interesom finansowym Unii. Ma to miejsce w przypadku indywidualnych naruszeń zasad państwa prawnego, a w szczególności w przypadku naruszeń, które są powszechne lub wynikają z powtarzających się praktyk lub zaniechań ze strony organów publicznych, lub z przyjętych przez takie organy środków o charakterze ogólnym.
- (16) Stwierdzenie naruszeń zasad państwa prawnego wymaga dokonania przez Komisję dogłębnej oceny jakościowej. Ocena ta powinna być obiektywna, bezstronna i uczciwa oraz powinna uwzględniać stosowne informacje z dostępnych źródeł i od uznanych instytucji, w tym wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawozdania Trybunału Obrachunkowego, roczne sprawozdania Komisji na temat praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), w stosownych przypadkach Prokuratury Europejskiej (EPPO) oraz wnioski i zalecenia odpowiednich międzynarodowych organizacji i sieci, w tym organów Rady Europy takich jak Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) i Komisja Wenecka – w szczególności jej listę kontrolną dotyczącą państwa prawnego, a także europejskiej sieci sądów najwyższych oraz Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa. Komisja mogłaby konsultować się z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Komisją Wenecką, gdyby było to niezbędne do przeprowadzenia dogłębnej oceny jakościowej.
- (17) Środki przewidziane w niniejszym rozporządzeniu są konieczne w szczególności w przypadkach, gdy inne procedury określone w ustawodawstwie Unii nie pozwoliłyby na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii. Unijne ustawodawstwo finansowe oraz mające zastosowanie przepisy sektorowe i finansowe przewidują różne sposoby ochrony budżetu Unii, w tym wstrzymanie, zawieszenie lub korekty finansowe, związane z nieprawidłowościami lub poważnymi uchybieniami w systemach zarządzania i kontroli. Należy określić, jakie środki mają być przyjmowane w razie naruszania zasad państwa prawnego, oraz procedurę przyjmowania takich środków. Środki te powinny obejmować zawieszenie płatności i zobowiązań, zawieszenie wypłaty rat lub przedterminową spłatę pożyczek, zmniejszenie finansowania w ramach istniejących zobowiązań oraz zakaz zaciągania nowych zobowiązań wobec odbiorców lub zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii.
- (18) Przy określaniu środków, które należy przyjąć, powinna mieć zastosowanie zasada proporcjonalności, w szczególności poprzez uwzględnienie powagi sytuacji, czasu, który upłynął

od rozpoczęcia odnośnego działania, czasu jego trwania i jego powtarzalności, intencji i stopnia współpracy danego państwa członkowskiego przy eliminowaniu naruszeń zasad państwa prawnego, jak również skutków tych naruszeń dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla interesów finansowych Unii.

- (19) Niezwykle istotne jest, by przy przyjmowaniu środków w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego odpowiednio chronione były uzasadnione interesy odbiorców końcowych i beneficjentów. Rozpatrując przyjęcie środków, Komisja powinna uwzględnić ich możliwy wpływ na odbiorców końcowych i beneficjentów. Biorąc pod uwagę fakt, że w ramach zarządzania dzielonego płatności dokonywane przez Komisję na rzecz państw członkowskich są prawnie niezależne od płatności dokonywanych na rzecz beneficjentów przez organy krajowe, nie należy uznawać, że odpowiednie środki na mocy niniejszego rozporządzenia wpływają na dostępność finansowania na potrzeby płatności na rzecz beneficjentów zgodnie z terminami płatności określonymi w mających zastosowanie przepisach sektorowych i finansowych. Decyzje przyjmowane na mocy niniejszego rozporządzenia i obowiązki wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów, określone w niniejszym rozporządzeniu, stanowią część mającego zastosowanie prawa Unii w odniesieniu do wdrażania finansowania w ramach zarządzania dzielonego. Państwa członkowskie, których dotyczą środki, powinny regularnie składać Komisji sprawozdania na temat wywiązywania się ze swoich zobowiązań wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów. Sprawozdawczość w zakresie wywiązywania się ze zobowiązań płatniczych wobec beneficjentów, które to zobowiązania określono w mających zastosowanie przepisach sektorowych i finansowych, powinna umożliwić Komisji sprawdzenie, czy decyzje podejmowane na mocy niniejszego rozporządzenia nie mają w żaden sposób bezpośredniego lub pośredniego wpływu na płatności dokonywane na podstawie mających zastosowanie przepisów sektorowych i finansowych.

W celu wzmocnienia ochrony odbiorców końcowych lub beneficjentów Komisja powinna przedstawić informacje i wskazówki za pośrednictwem strony internetowej lub portalu internetowego, wraz z odpowiednimi narzędziami do informowania jej o naruszeniach prawnego obowiązku jednostek rządowych i państw członkowskich do dalszego dokonywania płatności po przyjęciu środków zgodnie z niniejszym rozporządzeniem. Komisja powinna podjąć działania następcze w związku z takimi informacjami w celu sprawdzenia, czy przestrzegane są mające zastosowanie przepisy, w szczególności art. 63, art. 68 ust. 1 lit. b) i art. 98 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) .../... z dnia ... ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz<sup>13</sup>). W razie potrzeby, w celu zapewnienia, by kwoty należne od jednostek rządowych lub państw członkowskich zostały faktycznie wypłacone odbiorcom końcowym lub beneficjentom, Komisja powinna odzyskać dokonane płatności lub, stosownie do sytuacji, dokonać korekty finansowej poprzez zmniejszenie wsparcia Unii na rzecz danego programu zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami sektorowymi i finansowymi.

- (20) Aby zapewnić jednolite warunki wdrażania niniejszego rozporządzenia i z uwagi na znaczenie skutków finansowych środków przyjmowanych na podstawie niniejszego rozporzą-

<sup>13</sup> Dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym.

dzenia, uprawnienia wykonawcze należy powierzyć Radzie, która powinna podjąć działania na podstawie wniosku Komisji.

- (21) Przed przedłożeniem wniosku w sprawie przyjęcia środka na podstawie niniejszego rozporządzenia Komisja powinna poinformować dane państwo członkowskie, dlaczego uważa, że w państwie tym mogą występować naruszenia zasad państwa prawnego. Komisja powinna niezwłocznie poinformować Parlament Europejski i Radę o każdym takim powiadomieniu i jego treści. Dane państwo członkowskie powinno mieć możliwość przedstawienia swoich uwag. Komisja powinna je wziąć pod uwagę.
- (22) Określając terminy dla danego państwa członkowskiego zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, Komisja powinna brać pod uwagę w szczególności ilość informacji dostarczonych i wymaganych, złożoność stosownych okoliczności i ich ocenę, a także zdolności administracyjne danego państwa członkowskiego.
- (23) Jeżeli, po przeanalizowaniu uwag danego państwa członkowskiego, Komisja uzna, że warunki przyjęcia środków zostały spełnione, powinna przedłożyć Radzie wniosek w sprawie przyjęcia odpowiednich środków. Rada powinna podjąć działania na wniosek Komisji w sprawie przyjęcia odpowiednich środków w drodze decyzji wykonawczej w terminie miesiąca, który wyjątkowo może zostać przedłużony o maksymalnie dwa dodatkowe miesiące. Z myślą o zapewnieniu, by Rada podjęła decyzję w tych terminach, Komisja powinna jak najwłaściwiej korzystać z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 237 TFUE i regulaminu wewnętrznego Rady<sup>14</sup>.
- (24) Po przyjęciu środków na podstawie niniejszego rozporządzenia Komisja powinna regularnie monitorować sytuację w danym państwie członkowskim. Komisja powinna ponownie ocenić sytuację, gdy dane państwo członkowskie przyjmie nowe środki zaradcze lub w każdym razie najpóźniej po roku od przyjęcia środków.
- (25) Rada, działając na wniosek Komisji, powinna uchylić środki, które mają skutek zawieszający, jeżeli sytuacja, która doprowadziła do ich nałożenia, została wystarczająco naprawiona.
- (26) Procedura przyjmowania i uchylania środków powinna zapewniać poszanowanie zasad obiektywności, niedyskryminacji i równego traktowania państw członkowskich oraz być prowadzona bezstronnie i w oparciu o dowody. Jeżeli, wyjątkowo, dane państwo członkowskie uzna, że te zasady zostały w poważnym stopniu naruszone, może zwrócić się do przewodniczącego Rady Europejskiej o przekazanie sprawy następnej Radzie Europejskiej. W takich wyjątkowych okolicznościach nie należy podejmować żadnej decyzji w sprawie odnośnych środków, do momentu gdy Rada Europejska nie omówi tej sprawy. Proces ten, co do zasady, nie może trwać dłużej niż trzy miesiące od przedłożenia Radzie wniosku przez Komisję.
- (27) Komisja powinna informować Parlament Europejski o wszelkich środkach zaproponowanych, przyjętych i uchylonych na podstawie niniejszego rozporządzenia.
- (28) Komisja powinna składać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania dotyczące stosowania niniejszego rozporządzenia. Składając sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, oprócz skuteczności przyjętych środków Komisja powinna wziąć pod uwagę ogólną efektywność procedury określonej w niniejszym rozporządzeniu oraz kompletność niniejszego instrumentu względem innych instrumentów.

<sup>14</sup> Decyzja Rady 2009/937/UE z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (Dz.U. L 325 z 11.12.2009, s. 35).

(29) Niniejsze rozporządzenie nie powinno wpływać na kompetencje EPPO ani na obowiązki państw członkowskich, które nie uczestniczą we wzmocnionej współpracy ustanowionej rozporządzeniem Rady (UE) 2017/1939<sup>(15)</sup>,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

*Artykuł 1*  
**Przedmiot**

Niniejsze rozporządzenie ustanawia przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich.

*Artykuł 2*  
**Definicje**

Na potrzeby niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- a) „państwo prawne” odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE. Obejmuje ono: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezależne i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE;
- b) „jednostka rządowa” oznacza organ publiczny na dowolnym szczeblu, w tym organy krajowe, regionalne i lokalne, jak również organizacje w państwie członkowskim w rozumieniu art. 2 pkt 42) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046<sup>(16)</sup> (zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym”).

*Artykuł 3*  
**Naruszenia zasad państwa prawnego**

Na potrzeby niniejszego rozporządzenia na naruszenie zasad państwa prawnego może wskazywać:

- a) zagrożenie niezawisłości sądownictwa;
- b) niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, nieskorygowanie takich decyzji lub nienakładanie za nie kar, wstrzymywanie zasobów finansowych i ludzkich wpływające na prawidłowe funkcjonowanie tych organów lub niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów;
- c) ograniczanie dostępności i skuteczności środków prawnych, w tym przez restrykcyjne przepisy proceduralne oraz niewykonywanie wyroków lub ograniczanie skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych w przypadku naruszeń prawa, wnoszenia i popierania oskarżeń w związku z takimi naruszeniami lub nakładania w związku z nimi kar.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1).

<sup>16</sup> 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. L 193 z 30.7.2018, s. 1).

*Artykuł 4***Warunki przyjmowania środków**

1. Odpowiednie środki są przyjmowane w przypadku stwierdzenia zgodnie z art. 6, że naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii.
2. Na potrzeby niniejszego rozporządzenia naruszenia zasad państwa prawnego muszą dotyczyć co najmniej jednego z następujących elementów:
  - a) prawidłowego funkcjonowania organów wykonujących budżet Unii, w tym pożyczki i inne instrumenty gwarantowane przez budżet Unii, w szczególności w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub procedur przyznawania dotacji;
  - b) prawidłowego funkcjonowania organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty, a także prawidłowego funkcjonowania skutecznych i przejrzystych systemów zarządzania finansami i rozliczalności;
  - c) prawidłowego funkcjonowania służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur w związku z prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz wnoszeniem i popieraniem oskarżeń w związku z nadużyciami finansowymi, w tym oszustwami podatkowymi, korupcją lub innymi naruszeniami prawa Unii związanymi z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii;
  - d) skutecznej kontroli sądowej działań lub zaniechań organów, o których mowa w lit. a), b) i c), dokonywanej przez niezależne sądy;
  - e) zapobiegania i karania nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, korupcji lub innych naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii oraz nakładania na odbiorców skutecznych i odstrasżających sankcji przez sądy krajowe lub organy administracji;
  - f) odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków;
  - g) skuteczności i terminowości współpracy z OLAF oraz – z zastrzeżeniem uczestnictwa danego państwa członkowskiego – EPPA w ramach prowadzonych przez te organy postępowań przygotowawczych lub wnoszonych i popieranym przez nie oskarżeń na podstawie mających zastosowanie aktów Unii zgodnie z zasadą lojalnej współpracy;
  - h) innych sytuacji lub działań organów, mających znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii.

*Artykuł 5***Środki ochrony budżetu Unii**

1. Jeżeli warunki przewidziane w art. 4 niniejszego rozporządzenia zostaną spełnione, przyjęty może zostać co najmniej jeden z następujących odpowiednich środków zgodnie z procedurą określoną w art. 6 niniejszego rozporządzenia:
  - a) w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego na podstawie art. 62 ust. 1 lit. a) i c) rozporządzenia finansowego i gdy odbiorcą jest jednostka rządowa:
    - (i) zawieszenie płatności lub wykonania zobowiązania prawnego lub zakończenie jego obowiązywania na podstawie art. 131 ust. 3 rozporządzenia finansowego;



- (ii) zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych;
  - (iii) zawieszenie wypłaty rat w całości lub w części lub przedterminowa spłata pożyczek gwarantowanych przez budżet Unii;
  - (iv) zawieszenie lub zmniejszenie korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego przez budżet Unii;
  - (v) zakaz zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii;
- b) w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi zgodnie z art. 62 ust. 1 lit. b) rozporządzenia finansowego:
- (i) zawieszenie zatwierdzenia programu lub programów lub zmiana takiego zawieszenia;
  - (ii) zawieszenie zobowiązań;
  - (iii) ograniczenie zobowiązań, w tym w drodze korekt finansowych lub przesunięcia środków do innych programów wydatkowania;
  - (iv) zmniejszenie płatności zaliczkowych;
  - (v) wstrzymanie biegu terminów płatności;
  - (vi) zawieszenie płatności.

2. O ile decyzja w sprawie przyjęcia środków nie stanowi inaczej, nałożenie odpowiednich środków nie wpływa na obowiązki jednostek rządowych, o których mowa w ust. 1 lit. a), lub państw członkowskich, o których mowa w ust. 1 lit. b), w zakresie wdrażania programu lub funduszu objętego środkiem, a w szczególności na obowiązki, jakie te jednostki lub państwa mają wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów, w tym na obowiązek dokonania płatności na mocy niniejszego rozporządzenia oraz mających zastosowanie przepisów sektorowych lub finansowych. Wykonując środki finansowe Unii w ramach zarządzania dzielonego, państwa członkowskie, których dotyczą środki przyjęte na podstawie niniejszego rozporządzenia, co trzy miesiące od przyjęcia tych środków składają Komisji sprawozdanie na temat wywiązywania się z tych obowiązków.

Komisja sprawdza, czy mające zastosowanie przepisy są przestrzegane, i w razie potrzeby podejmuje wszelkie odpowiednie środki w celu ochrony budżetu Unii, zgodnie z przepisami sektorowymi i finansowymi.

3. Podejmowane środki są proporcjonalne. Określa się je w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii. Odpowiednio uwzględnia się charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego. Środki te są w zakresie, w jakim jest to możliwe, ukierunkowane na działania Unii, których dotyczą naruszenia.

4. Komisja udostępnia odbiorcom końcowym lub beneficjentom za pośrednictwem strony internetowej lub portalu internetowego informacje i wskazówki na temat obowiązków państw członkowskich, o których mowa w ust. 2. Na tej samej stronie internetowej lub portalu internetowego Komisja udostępnia również odpowiednie narzędzia dla odbiorców końcowych lub beneficjentów umożliwiające im informowanie jej o naruszeniach tych obowiązków, które w opinii tych odbiorców końcowych lub beneficjentów mają na nich bezpośredni wpływ. Niniejszy ustęp stosuje się w sposób zapewniający ochronę osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii, zgodnie z zasadami określonymi w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)

2019/1937<sup>17</sup>). Do informacji przekazywanych przez odbiorców końcowych lub beneficjentów zgodnie z niniejszym ustępem dołączony musi być dowód, że dany odbiorca końcowy lub beneficjent wniósł formalną skargę do odpowiedniego organu danego państwa członkowskiego.

5. Na podstawie informacji dostarczonych przez odbiorców końcowych lub beneficjentów zgodnie z ust. 4 niniejszego artykułu Komisja dokłada wszelkich starań w celu zapewnienia, by kwoty należne od jednostek rządowych lub państw członkowskich, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, były faktycznie wypłacane odbiorcom końcowym lub beneficjentom, zgodnie – w szczególności – z art. 63, art. 68 ust. 1 lit. b) i art. 98 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) .../... z dnia ... ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz.

### *Artykuł 6* **Procedura**

1. W przypadku gdy Komisja stwierdzi, że istnieją uzasadnione powody, by uznać, że warunki określone w art. 4 zostały spełnione, przesyła ona danemu państwu członkowskiemu – o ile nie uzna, że inne procedury określone w ustawodawstwie Unii umożliwiłyby jej skuteczniejszą ochronę budżetu Unii – pisemne powiadomienie, podając elementy faktyczne i konkretne przyczyny, na których oparła swoje ustalenia. Komisja niezwłocznie informuje Parlament Europejski i Radę o każdym takim powiadomieniu i jego treści.

2. W świetle informacji otrzymanych zgodnie z ust. 1 Parlament Europejski może wezwać Komisję do udziału w ustrukturyzowanym dialogu na temat jej ustaleń.

3. Oceniając, czy warunki określone w art. 4 zostały spełnione, Komisja bierze pod uwagę stosowne informacje pochodzące z dostępnych źródeł, w tym decyzji, wniosków i zaleceń instytucji Unii, innych odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz innych uznanych instytucji.

4. Komisja może zwrócić się o dodatkowe informacje niezbędne do przeprowadzenia oceny, o której mowa w ust. 3, zarówno przed przesłaniem pisemnego powiadomienia na podstawie ust. 1, jak i po jego przesłaniu.

5. Dane państwo członkowskie przekazuje wymagane informacje i może przedstawić uwagi dotyczące ustaleń zawartych w powiadomieniu, o którym mowa w ust. 1, w określonym przez Komisję terminie wynoszącym co najmniej miesiąc i nie więcej niż trzy miesiące od daty powiadomienia o ustaleniach. W swoich uwagach państwo członkowskie może zaproponować przyjęcie środków zaradczych w odniesieniu do ustaleń przedstawionych w powiadomieniu Komisji.

6. Przy podejmowaniu decyzji o tym, czy przedłożyć wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie odpowiednich środków, Komisja uwzględnia otrzymane informacje i uwagi przedstawione przez dane państwo członkowskie, a także bierze pod uwagę adekwatność ewentualnych proponowanych środków zaradczych. Komisja przeprowadza ocenę w orientacyjnym terminie miesiąca od daty otrzymania od danego państwa członkowskiego informacji lub jego uwag

---

<sup>17</sup> 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).

lub, w przypadku gdy nie otrzyma informacji ani uwag, od daty upływu terminu określonego zgodnie z ust. 5, a w każdym razie w rozsądnym terminie.

7. Jeżeli Komisja zamierza przedstawić wniosek zgodnie z ust. 9, zapewnia uprzednio państwu członkowskiemu możliwość przedłożenia w terminie miesiąca uwag, w szczególności na temat proporcjonalności przewidywanych środków.

8. Dokonując oceny proporcjonalności środków, które mają zostać nałożone, Komisja uwzględnia informacje i wskazówki, o których mowa w ust. 3.

9. Jeżeli Komisja uzna, że warunki określone w art. 4 są spełnione, a ewentualne środki zaradcze zaproponowane przez państwo członkowskie zgodnie z ust. 5 nie są adekwatne w odniesieniu do ustaleń zawartych w powiadomieniu Komisji, przedkłada ona Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie odpowiednich środków w terminie miesiąca od otrzymania uwag od państwa członkowskiego lub, w przypadku braku uwag, bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie w terminie miesiąca od upływu terminu określonego w ust. 7. We wniosku przedstawiane są konkretne powody i dowody stanowiące podstawę ustaleń Komisji.

10. Rada przyjmuje decyzję wykonawczą, o której mowa w ust. 9 niniejszego artykułu, w terminie miesiąca od otrzymania wniosku Komisji. W przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności okres na przyjęcie tej decyzji wykonawczej może zostać przedłużony o maksymalnie dwa miesiące. Z myślą o zapewnieniu terminowości decyzji Komisja korzysta z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 237 TFUE, jeżeli uzna to za stosowne.

11. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zmienić wniosek Komisji i przyjąć zmieniony tekst w drodze decyzji wykonawczej.

#### *Artykuł 7*

### **Uchylanie środków**

1. Dane państwo członkowskie może w dowolnym momencie przyjąć nowe środki zaradcze i przedłożyć Komisji pisemne powiadomienie zawierające dowody wskazujące, że warunki określone w art. 4 przestały być spełniane.

2. Na wniosek danego państwa członkowskiego, lub z własnej inicjatywy i najpóźniej po roku od przyjęcia środków przez Radę, Komisja dokonuje ponownej oceny sytuacji w danym państwie członkowskim, biorąc pod uwagę ewentualne dowody przedłożone przez dane państwo członkowskie, a także adekwatność nowych środków zaradczych przyjętych przez dane państwo członkowskie.

Jeżeli Komisja uzna, że warunki określone w art. 4 przestały być spełniane, przedkłada Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie uchylecia przyjętych środków.

Jeżeli Komisja uzna, że częściowo zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, przedkłada Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej dostosowującej przyjęte środki.

Jeżeli Komisja uzna, że nie zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, kieruje do danego państwa członkowskiego decyzję wraz z uzasadnieniem i informuje o tym Radę.

W przypadku gdy dane państwo członkowskie przedłoży pisemnie powiadomienie zgodnie z ust. 1, Komisja przedkłada wniosek lub przyjmuje decyzję w terminie miesiąca od otrzymania tego powiadomienia. Termin ten może zostać przedłużony w należycie uzasadnionych okolicznościach, w którym to przypadku Komisja niezwłocznie informuje dane państwo członkowskie o powodach przedłużenia terminu.

Stosownie do sytuacji, analogiczne zastosowanie ma procedura określona w art. 6 ust. 3, 4, 5, 6, 9, 10 i 11.

3. W przypadku gdy środki dotyczące zawieszenia zatwierdzenia programu lub programów lub zmian takiego zawieszenia, o czym mowa w art. 5 ust. 1 lit. b) ppkt (i), lub zawieszenia zobowiązań, o czym mowa w art. 5 ust. 1 lit. b) ppkt (ii), zostają uchylone, kwoty odpowiadające zawieszonym zobowiązaniom zapisuje się w budżecie Unii, z zastrzeżeniem art. 5 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) 2020/2093<sup>18</sup>). Zawieszone zobowiązania z roku *n* nie mogą być zapisywane w budżecie później niż w roku *n*+2.

#### *Artykuł 8*

### **Informowanie Parlamentu Europejskiego**

Komisja niezwłocznie informuje Parlament Europejski o wszelkich środkach zaproponowanych, przyjętych lub uchylonych na podstawie art. 5, 6 i 7.

#### *Artykuł 9*

### **Sprawozdawczość**

Do dnia 12 stycznia 2024 r. Komisja złoży Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat stosowania niniejszego rozporządzenia, w szczególności na temat skuteczności przyjętych środków.

#### *Artykuł 10*

### **Wejście w życie**

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie stosuje się od dnia 1 stycznia 2021 r.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia 16 grudnia 2020 r.

*W imieniu Parlamentu Europejskiego*

D. M. SASSOLI

*Przewodniczący*

*W imieniu Rady*

M. ROTH

*Przewodniczący*

---

<sup>18</sup> Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (zob. s. 11 niniejszego Dziennika Urzędowego).

**WYROK TRYBUNAŁU (w pełnym składzie)****z dnia 16 lutego 2022 r. (\*)**

Skarga o stwierdzenie nieważności – Rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2092 –  
Ogólny system warunkowości służący ochronie budżetu Unii – Ochrona budżetu Unii  
Europejskiej w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich  
– Podstawa prawna – Artykuł 322 ust. 1 lit. a) TFUE – Podnoszone obejście art. 7 TUE  
i art. 269 TFUE – Podnoszone naruszenia art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2, art. 13 ust. 2 TUE oraz  
zasad pewności prawa, proporcjonalności i równości państw członkowskich wobec traktatów

W sprawie C-156/21,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną  
w dniu 11 marca 2021 r.,

**Węgry**, które reprezentują M.Z. Fehér i M.M. Tátrai, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

popierane przez:

**Rzeczpospolitą Polską**, którą reprezentują B. Majczyna i S. Żyrek, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

przeciwko

**Parlamentowi Europejskiemu**, który reprezentują F. Drexler, R. Crowe, U. Rösslein, T. Lukácsi  
i A. Pospíšilová Padowska, w charakterze pełnomocników,

**Radzie Unii Europejskiej**, którą reprezentują A. de Gregorio Merino, E. Rebasti, A. Tamás  
i A. Sikora-Kalèda, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranym przez:

**Królestwo Belgii**, które reprezentują C. Pochet, M. Jacobs i L. Van den Broeck, w charakterze  
pełnomocników,

**Królestwo Danii**, które reprezentowali początkowo M. Søndahl Wolff i J. Nymann-Lindegren,  
a następnie M. Søndahl Wolff i V. Pasternak Jørgensen, w charakterze pełnomocników,

**Republikę Federalną Niemiec**, którą reprezentują J. Möller i R. Kanitz, w charakterze pełnomocników,

---

\* Język postępowania: węgierski.

**Irlandię**, którą reprezentują M. Browne, J. Quaney i A. Joyce, w charakterze pełnomocników, wspierani przez D. Fennelly’ego, BL,

**Królestwo Hiszpanii**, które reprezentowali początkowo J. Rodríguez de la Rúa Puig i S. Centeno Huerta, a następnie J. Rodríguez de la Rúa Puig i A. Gavela Llopis, w charakterze pełnomocników,

**Republika Francuska**, którą reprezentują A.-L. Desjonquères i A.-C. Drouant oraz E. Leclerc, w charakterze pełnomocników,

**Wielkie Księstwo Luksemburga**, które reprezentowali początkowo A. Germeaux i T. Uri, a następnie A. Germeaux, w charakterze pełnomocników,

**Królestwo Niderlandów**, które reprezentują M.K. Bulterman i J. Langer, w charakterze pełnomocników,

**Republikę Finlandii**, którą reprezentują H. Leppo i S. Hartikainen, w charakterze pełnomocników,

**Królestwo Szwecji**, które reprezentują O. Simonsson, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, H. Shev, M. Salborn Hodgson, H. Eklinder i R. Shabsavan Eriksson, w charakterze pełnomocników,

**Komisję Europejską**, którą reprezentują D. Calleja Crespo, J.-P. Keppenne, J. Baquero Cruz i A. Tokár, w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (w pełnym składzie),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Arabadjiev (sprawozdawca), A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele i J. Passer, prezesi izb, M. Ilesič, J.C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra, L.S. Rossi, A. Kumin, N. Wahl, D. Gratsias, M.L. Arastey Sahún, M. Gavalec i Z. Csehi, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarze: M. Aleksejev, kierownik wydziału, i I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniach 11 i 12 października 2021 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 grudnia 2021 r.,  
wydaje następujący

### Wyrok

1 W swej skardze Węgry wnoszą do Trybunału o stwierdzenie nieważności, tytułem żądania głównego, rozporządzenia 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. 2020, L 433I, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2021, L 373, s. 94; zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”), oraz, tytułem żądania ewentualnego, art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2 lit. h), art. 5 ust. 2 oraz art. 5 ust. 3 zdania przedostatnie i ostatnie, a także art. 6 ust. 3 i 8 tego rozporządzenia.



## I. Ramy prawne

### A. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1049/2001

- 2 Artykuł 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43; sprostowania: Dz.U. 2010, L 271; Dz.U. 2013, L 333, s. 83), stanowi w ust. 1:

„Każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami wytyczonymi w niniejszym rozporządzeniu”.

- 3 Zgodnie z art. 4 tego rozporządzenia:

„[...]”

2. Instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

[...]

– postępowania sądowego lub porady prawnej,

[...]

chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

3. Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została wydana przez instytucję, nie zostaje udzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

Dostęp do dokumentu zawierającego opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji nie zostaje udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia [nadrzędny] interes publiczny.

[...]

5. Państwo członkowskie może zażądać od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzącego od tego państwa członkowskiego bez jego uprzedniej zgody.

6. Jeśli jakiegokolwiek wyjątki dotyczą jedynie części dokumentu, którego dotyczy wniosek o ujawnienie, pozostałe części dokumentu zostają ujawnione.

7. Wyjątki ustanowione w ust. 1–3 mają zastosowanie wyłącznie przez okres, w którym ochrona ta jest uzasadniona ze względu na o treść dokumentu. [...].”

- 4 Artykuł 5 owego rozporządzenia stanowi:

„W przypadku gdy państwo członkowskie otrzyma wniosek dotyczący pochodzącego od instytucji dokumentu będącego w jego posiadaniu, państwo członkowskie konsultuje się z zainteresowaną instytucją w celu podjęcia decyzji, która nie zagrozi realizacji celów niniejszego rozporządzenia, chyba że nie ma wątpliwości, że dokument ten podlega lub nie podlega ujawnieniu.

Państwo członkowskie może zamiast tego przekazać wniosek do instytucji”.

### **B. Regulamin wewnętrzny Rady**

- 5 W dniu 1 grudnia 2009 r. Rada Unii Europejskiej uchwaliła decyzję 2009/937/UE dotyczącą przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (Dz.U. 2009, L 325, s. 35; sprostowania: Dz.U. 2010, L 55, s. 83; Dz.U. 2015, L 64, s. 46). Artykuł 6 tego regulaminu wewnętrznego (zwanego dalej „regulaminem wewnętrznym Rady”), zatytułowany „Tajemnica służbowa i przedkładanie dokumentów w postępowaniu sądowym”, przewiduje w ust. 2:

„Rada lub [Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich (Coreper)] mogą zezwolić, do celów postępowania sądowego, na przedłożenie kopii lub wyciągu z dokumentów Rady, które dotąd nie zostały upublicznione zgodnie z przepisami dotyczącymi publicznego dostępu do dokumentów”.

- 6 Zgodnie z art. 10 tego regulaminu wewnętrznego, zatytułowanym „Publiczny dostęp do dokumentów Rady”:

„Przepisy szczególne dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Rady są zawarte w załączniku II”.

- 7 Załącznik II do owego regulaminu, zatytułowany „Przepisy szczególne dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Rady”, zawiera w art. 5, dotyczącym „[s]kładani[a] wniosków przez państwa członkowskie”, następujące zapisy i:

„Wniosek do Rady złożony przez państwo członkowskie jest rozpatrywany zgodnie z art. 7 i 8 [rozporządzenia nr 1049/2001] i ze stosownymi przepisami niniejszego załącznika. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy dostępu informuje się wnioskodawcę, że ponowny wniosek musi być skierowany bezpośrednio do Rady”.

### **C. Wytyczne dotyczące postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady**

- 8 W drodze noty 7695/18 z dnia 10 kwietnia 2018 r. Rada zatwierdziła wytyczne dotyczące postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady. Punkty 1, 2, 20 i 21 tych wytycznych brzmią następująco:

„1. Niniejszy dokument zawiera wytyczne dotyczące postępowania z dokumentami jawnymi Rady, które są dystrybuowane wewnętrznie w Radzie, wśród jej członków, w Komisji, w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ) i – w zależności od tematyki – w niektórych innych instytucjach [Unii Europejskiej] (jak Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny) i jej organach (jak Komitet Regionów, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny). Upublicznienie w nieodpowiednim czasie takich dokumentów może mieć negatywny wpływ na proces decyzyjny w Radzie.

2. Wytyczne mają bezpośredni wpływ na działanie Rady i w związku z tym państwa członkowskie muszą się do nich stosować jako członkowie Rady, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy regulującą stosunki między instytucjami [Unii] i państwami członkowskimi.

[...]

20. Dokumentów »LIMITE« nie wolno podawać do wiadomości publicznej, chyba że stosowna decyzja została podjęta przez odpowiednio upoważnionych urzędników Rady, przez administrację krajową państwa członkowskiego (zob. pkt 21) lub, w stosownych przypadkach, przez Radę, zgodnie z [rozporządzeniem nr 1049/2001] i z regulaminem wewnętrznym Rady.

21. Pracownicy instytucji i organów [Unii] innych niż Rada nie mogą samodzielnie podejmować decyzji o podaniu do wiadomości publicznej dokumentów »LIMITE« bez uprzedniej konsultacji z Sekretariatem Generalnym Rady (SGR). Pracownicy administracji krajowej państwa członkowskiego skonsultują się z SGR przed podjęciem takiej decyzji, chyba że nie ulega wątpliwości, że dany dokument można podać do wiadomości publicznej zgodnie z art. 5 [rozporządzenia nr 1049/2001]”.

#### **D. Rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013**

9 Artykuł 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. 2013, L 248, s. 1), definiuje na użytek tego rozporządzenia „interesy finansowe Unii” jako „dochody, wydatki i aktywa objęte budżetem Unii Europejskiej i budżetami instytucji, organów, urzędów i agencji, a także budżetami, którymi one zarządzają lub które monitorują”.

#### **E. Rozporządzenie finansowe**

10 Zgodnie z art. 2 rozporządzenia 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, zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym”), zatytułowanym „Definicje”:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

7) »wykonanie budżetu« oznacza realizację działań związanych z zarządzaniem środkami budżetowymi, ich monitorowaniem, kontrolowaniem i poddawaniem ich audytowi, zgodnie z metodami przewidzianymi w art. 62;

[...]

42) »organizacja w państwie członkowskim« oznacza podmiot ustanowiony w państwie członkowskim jako podmiot prawa publicznego lub podmiot prawa prywatnego, któremu powierzono realizację misji publicznej i któremu dane państwo członkowskie zapewniło odpowiednie gwarancje finansowe;

[...]

59) »należyte zarządzanie finansami« oznacza wykonywanie budżetu zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności;

[...]”.

11 Artykuł 61 tego rozporządzenia, noszący tytuł „Konflikt interesów”, stanowi:

„1. Podmiotom upoważnionym do działań finansowych w rozumieniu rozdziału 4 niniejszego tytułu oraz innym osobom, w tym również organom krajowym na dowolnym szczeblu,

uczestniczącym w wykonaniu budżetu w ramach zarządzania bezpośredniego, pośredniego i dzielonego, w tym również w odnośnych działaniach przygotowawczych, a także w audycie lub kontroli, zakazuje się podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktu ich interesów z interesami Unii. Podmioty te muszą również podejmować odpowiednie środki, aby zapobiegać powstaniu konfliktu interesów w ramach funkcji wchodzących w zakres ich odpowiedzialności, oraz aby zareagować na sytuacje, które obiektywnie można postrzegać jako konflikt interesów.

2. W przypadku gdy istnieje ryzyko konfliktu interesów w odniesieniu do członka personelu organu krajowego, dana osoba kieruje sprawę do swojego przełożonego. W przypadku gdy takie ryzyko istnieje w odniesieniu do pracowników objętych regulaminem pracowniczym, dana osoba kieruje sprawę do odpowiedniego delegowanego urzędnika zatwierdzającego. Odpowiedni przełożony lub delegowany urzędnik zatwierdzający potwierdzają na piśmie, czy stwierdzono konflikt interesów. W razie stwierdzenia istnienia konfliktu interesów organ powołujący lub odpowiedni organ krajowy zapewniają, aby dana osoba zaprzestała jakichkolwiek działań w danej kwestii. Odpowiedni delegowany urzędnik zatwierdzający lub odpowiedni organ krajowy zapewniają, aby wszelkie dalsze stosowne działania zostały podjęte zgodnie z mającym zastosowanie prawem.

3. Do celów ust. 1 konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby, o których mowa w ust. 1, jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste”.

12 Artykuł 62 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Metody wykonywania budżetu”, stanowi w ust. 1 akapit pierwszy:

„1. Komisja wykonuje budżet według którejkolwiek z następujących metod:

- a) bezpośrednio (»zarządzanie bezpośrednio«), zgodnie z art. 125–153, przy pomocy swoich departamentów, w tym również swojego personelu w delegaturach Unii pod kierownictwem odpowiedniego szefa delegatury, zgodnie z art. 60 ust. 2, lub za pośrednictwem agencji wykonawczych, o których mowa w art. 69;
- b) w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi (»zarządzanie dzielone«), zgodnie z art. 63 i art. 125–129;
- c) pośrednio (»zarządzanie pośrednie«), zgodnie z art. 125–149 i art. 154–159, w przypadku gdy przewiduje tak akt podstawowy lub w przypadkach, o których mowa w art. 58 ust. 2 lit. a)–d), w drodze powierzenia zadań związanych z wykonaniem budżetu następującym podmiotom:

[...]”.

13 Artykuł 63 owego rozporządzenia, zatytułowany „Zarządzanie dzielone z państwami członkowskimi”, stanowi w ust. 2 i 8:

„2. Wypełniając zadania związane z wykonywaniem budżetu, państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki, w tym również środki ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne, aby chronić interesy finansowe Unii, w szczególności poprzez:

- a) zapewnianie prawidłowego i skutecznego wykonywania działań finansowanych z budżetu, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami sektorowymi;

- b) wyznaczanie organów odpowiedzialnych za zarządzanie środkami finansowymi Unii i za ich kontrolowanie, zgodnie z ust. 3, i nadzorowanie takich organów;
- c) zapobieganie nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym, wykrywanie ich i korygowanie;
- d) współpracę, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem i przepisami sektorowymi, z Komisją, [Europejskim Urzędem ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)], [Europejskim Trybunałem Obrachunkowym] oraz, w przypadku państw członkowskich uczestniczących we wzmocnionej współpracy zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) 2017/1939 [z dnia 12 października 2017 r. wdrażającym wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. 2017, L 283, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2020, L 433, s. 80)], z Prokuraturą Europejską (zwaną dalej »EPPO«).

W celu ochrony interesów finansowych Unii państwa członkowskie – przestrzegając zasady proporcjonalności oraz zgodnie z niniejszym artykułem i odpowiednimi przepisami sektorowymi – prowadzą kontrole ex ante i ex post, w tym również, w stosownych przypadkach, kontrole na miejscu na reprezentatywnych lub wybranych na podstawie analizy ryzyka próbkach transakcji. Odzyskują również nienależnie wypłacone środki finansowe, a w razie konieczności wszczynają postępowanie sądowe w tym zakresie.

Państwa członkowskie nakładają na odbiorców skuteczne, odstrasżające i proporcjonalne kary, w przypadku gdy zostały one przewidziane w przepisach sektorowych lub w szczegółowych przepisach prawa krajowego.

W ramach prowadzonej przez siebie oceny ryzyka oraz zgodnie z przepisami sektorowymi Komisja monitoruje systemy zarządzania i kontroli wprowadzone w państwach członkowskich. W prowadzonych audytach Komisja przestrzega zasady proporcjonalności i uwzględnia poziom ryzyka ocenianego zgodnie z przepisami sektorowymi.

[...]

8. W celu zapewnienia wykorzystywania środków finansowych Unii zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami Komisja:

- a) stosuje procedury badania i zatwierdzania sprawozdań finansowych wyznaczonych organów, zapewniając kompletność, rzetelność i prawidłowość tych sprawozdań;
- b) wyłącza z unijnego finansowania wydatki, w przypadku których wypłaty nastąpiły z naruszeniem mającego zastosowanie prawa;
- c) wstrzymuje bieg terminów płatności lub zawiesza płatności, w przypadku gdy przewidują to przepisy sektorowe.

Komisja kończy w całości lub w części wstrzymanie biegu terminów płatności lub zawieszenie płatności po przedstawieniu uwag przez państwo członkowskie i niezwłocznie po podjęciu przez nie wszelkich niezbędnych środków. Roczne sprawozdanie z działalności, o którym mowa w art. 74 ust. 9, obejmuje wszystkie obowiązki wynikające z niniejszego ustępu”.

14 Artykuł 129 rozporządzenia finansowego, zatytułowany „Współpraca w celu ochrony interesów finansowych Unii”, stanowi:

„1. Każda osoba lub podmiot, które otrzymują środki finansowe Unii, w pełni współpracują w celu ochrony interesów finansowych Unii oraz – jako warunek otrzymania środków – przyznają niezbędne prawa i dostęp wymagane dla właściwego urzędnika zatwierdzające-

go, dla EPPO w odniesieniu do państw członkowskich uczestniczących we wzmocnionej współpracy [...], dla OLAF-u, Trybunału Obrachunkowego oraz, w stosownych przypadkach, odpowiednich organów krajowych, aby mogli oni w pełni wykonywać swoje odnośne uprawnienia. W przypadku OLAF-u takie prawa obejmują prawa do prowadzenia dochodzeń, w tym również kontroli na miejscu i inspekcji, zgodnie z rozporządzeniem [dotyczącym dochodzeń prowadzonych przez OLAF].

2. Każda osoba lub podmiot, które otrzymują środki finansowe Unii w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego, wyrażają na piśmie zgodę na przyznanie niezbędnych praw, o których mowa w ust. 1, oraz zapewniają, aby wszelkie osoby trzecie uczestniczące w wykonaniu środków finansowych Unii przyznały równoważne prawa”.

15 Zgodnie z art. 131 rozporządzenia finansowego, zatytułowanym „Zawieszenie, zakończenie obowiązywania i obniżenie”:

„1. W przypadku gdy w procedurze wyboru wystąpiły nieprawidłowości lub nadużycia finansowe, właściwy urzędnik zatwierdzający zawiesza procedurę i może podjąć wszelkie niezbędne środki, łącznie z unieważnieniem procedury. Właściwy urzędnik zatwierdzający natychmiast informuje OLAF o podejrzeniach nadużyć finansowych.

[...]

3. Właściwy urzędnik zatwierdzający może zawiesić płatności lub wykonanie zobowiązania prawnego, w przypadku gdy:

[...]

b) niezbędne jest sprawdzenie, czy domniemane nieprawidłowości, nadużycia finansowe lub naruszenia obowiązków rzeczywiście wystąpiły;

c) nieprawidłowości, nadużycia finansowe lub naruszenia obowiązków podważają wiarygodność lub skuteczność systemów kontroli wewnętrznej osoby lub podmiotu wykonujących środki finansowe Unii zgodnie z art. 62 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) lub zgodność z prawem i prawidłowość operacji leżących u podstaw rozliczeń.

[...]”.

16 Artykuł 135 tego rozporządzenia, noszący tytuł „Ochrona interesów finansowych Unii za pomocą wykrywania ryzyk, wykluczania oraz nakładania kar finansowych”, stanowi:

„1. Aby chronić interesy finansowe Unii, Komisja tworzy i obsługuje system wczesnego wykrywania i wykluczania.

Celem takiego systemu jest ułatwianie:

a) wczesnego wykrywania osób lub podmiotów, o których mowa w ust. 2, które stwarzają ryzyko dla interesów finansowych Unii;

[...]

3. Decyzję o zarejestrowaniu informacji dotyczącej wczesnego wykrycia ryzyk, o których mowa w ust. 1 akapit drugi lit. a) niniejszego artykułu, o wykluczeniu osób lub podmiotów, o których mowa w ust. 2, lub o nałożeniu kary finansowej na odbiorcę, podejmuje właściwy urzędnik zatwierdzający. Informacje dotyczące takich decyzji rejestrowane są w bazie danych, o której mowa w art. 142 ust. 1. W przypadku gdy decyzje takie podejmowane są na podstawie art. 136 ust. 4, informacje zarejestrowane w bazie danych obejmują informacje dotyczące osób, o których mowa w tym ustępie.



4. Decyzja o wykluczeniu osób lub podmiotów, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, lub o nałożeniu kar finansowych na odbiorcę, musi być oparta na prawomocnym wyroku lub, w sytuacjach wykluczenia, o których mowa w art. 136 ust. 1, na ostatecznej decyzji administracyjnej, lub na wstępnej kwalifikacji prawnej dokonanej przez zespół, o którym mowa w art. 143, w sytuacjach, o których mowa w art. 136 ust. 2, aby zapewnić scentralizowaną ocenę takich sytuacji. W przypadkach, o których mowa w art. 141 ust. 1, właściwy urzędnik zatwierdzający odrzuca uczestnika z danej procedury wyboru.

Bez uszczerbku dla art. 136 ust. 5 właściwy urzędnik zatwierdzający może podjąć decyzję o wykluczeniu uczestnika lub odbiorcy lub nałożeniu kary finansowej na odbiorcę oraz decyzję o opublikowaniu informacji na ten temat, na podstawie wstępnej kwalifikacji, o której mowa w art. 136 ust. 2, wyłącznie po uzyskaniu zalecenia zespołu, o którym mowa w art. 143”.

## II. Zaskarżone rozporządzenie

17 Z umocowań zawartych w preambule zaskarżonego rozporządzenia wynika, że rozporządzenie to zostało przyjęte na podstawie „[traktatu FUE], w szczególności jego art. 322 ust. 1 lit. a)” oraz „traktatu EWEA, w szczególności jego art. 106a”.

18 Motywy 2, 3, 5–10, 12–16, 18–20 i 26 zaskarżonego rozporządzenia stanowią:

- „(2) W swoich konkluzjach z dnia 21 lipca 2020 r. Rada Europejska stwierdziła, że interesy finansowe Unii są chronione zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w traktatach, w szczególności zgodnie z wartościami określonymi w art. 2 [TUE]. Podkreśliła również znaczenie ochrony interesów finansowych Unii oraz znaczenie poszanowania państwa prawnego.
- (3) Zasada państwa prawnego wymaga, by wszystkie władze publiczne działały w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i poszanowanie praw podstawowych – zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej [(zwaną dalej „kartą praw podstawowych”)] oraz innymi mającymi zastosowanie instrumentami – oraz pod kontrolą niezawisłych i bezstronnych sądów. Zasada państwa prawnego wymaga w szczególności przestrzegania ([zob. komunikat Komisji pt. „Nowe ramy [Unii] na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 final, załącznik I]) zasady legalności ([wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Komisja/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, pkt 63]), która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa, zasady pewności prawa ([wyrok z dnia 12 listopada 1981 r., Meridionale Industria Salumi i in., od 212/80 do 217/80, EU:C:1981:270, pkt 10]), zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych ([wyrok z dnia 21 września 1989 r., Hoechst/Komisja, 46/87 i 227/88, EU:C:1989:337, pkt 19]), zasady skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy ([wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 31, 40, 41; a także z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 63–67]), oraz zasady podziału władz ([wyroki: z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, pkt 58; z dnia 10 listopada 2016 r., Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, pkt 35; z dnia 10 listopada 2016 r., Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, pkt 36].

[...]

- (5) Gdy państwo kandydujące staje się państwem członkowskim, przystępuje ono do struktury prawnej opartej 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, że wartości te będą uznawane, i że zatem prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane ([opinia 2/13 (Przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 168]). Przepisy i praktyki państw członkowskich powinny w dalszym ciągu być zgodne ze wspólnymi wartościami, na których opiera się Unia.
- (6) Chociaż nie istnieje hierarchia unijnych wartości, poszanowanie państwa prawnego ma zasadnicze znaczenie dla ochrony pozostałych podstawowych wartości, na których opiera się Unia, takich jak wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka. Poszanowanie państwa prawnego jest nierozzerwalnie związane z poszanowaniem demokracji i praw podstawowych. Nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania państwa prawnego i odwrotnie.
- (7) W każdej sytuacji, w której państwa członkowskie wykonują budżet Unii, w tym zasoby przydzielone z Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy ustanowionego na mocy rozporządzenia Rady (UE) 2020/2094 [z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiającego Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (Dz.U. 2020, L 433I, s. 23)] oraz w ramach pożyczek i innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii, oraz niezależnie od metody wykonania, którą stosują, poszanowanie państwa prawnego jest jednym z zasadniczych warunków zgodności z zasadą należytego zarządzania finansami zapisaną w art. 317 [TFUE].
- (8) Należyte zarządzanie finansami może być zapewnione przez państwa członkowskie jedynie wówczas, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem oraz gdy przypadki nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, korupcji, konfliktu interesów oraz innych naruszeń prawa są skutecznie ścigane przez służby dochodzeniowo-śledcze i prokuraturę oraz gdy arbitralne lub bezprawne decyzje organów publicznych, w tym organów ścigania, mogą być poddane skutecznej kontroli sądowej dokonywanej przez niezależne sądy oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- (9) Niezawisłość i bezstronność sądownictwa powinny być zawsze zagwarantowane, a służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny być w stanie prawidłowo wypełniać swoje zadania. Sądownictwo, służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny dysponować wystarczającymi zasobami finansowymi i ludzkimi oraz odpowiednimi procedurami, by działać skutecznie i w sposób zapewniający pełne poszanowanie prawa do bezstronnego sądu, w tym poszanowanie prawa do obrony. Prawomocne wyroki powinny być skutecznie wykonywane. Warunki te są niezbędne jako minimalna gwarancja chroniąca przed bezprawnymi i arbitralnymi decyzjami organów publicznych mogącymi szkodzić interesom finansowym Unii.
- (10) Niezawisłość sądownictwa zakłada w szczególności, że dany organ wymiaru sprawiedliwości jest w stanie wypełniać – zarówno na mocy stosownych przepisów, jak

i w praktyce – swe zadania w zakresie wymiaru sprawiedliwości 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 lub naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. 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 odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów.

[...]

- (12) Art[ykuł] 19 TUE, w którym skonkretyzowano wartość państwa prawnego określoną w art. 2 TUE, wymaga, by państwa członkowskie zapewniały skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii, w tym w dziedzinach związanych z wykonaniem budżetu Unii. Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego i wymaga niezawisłych sądów ([wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32–36]). Zachowanie niezawisłości sądów ma zasadnicze znaczenie, co zostało potwierdzone w art. 47 akapit drugi Karty [praw podstawowych] ([wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 40, 41]). Odnosi się to w szczególności do kontroli sądowej ważności środków, umów lub innych instrumentów będących podstawą wydatków publicznych lub zadłużenia, między innymi w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w sprawie których również można wystąpić na drogę sądową.
- (13) Istnieje zatem wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.
- (14) Unia opracowała szereg instrumentów i procesów promujących zasadę państwa prawnego i jej stosowanie, w tym wsparcie finansowe dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, europejski mechanizm praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, oraz zapewniających skuteczną reakcję instytucji Unii na przypadki naruszania zasady państwa prawnego w drodze postępowań w sprawie naruszeń oraz procedury przewidzianej w art. 7 TUE. Mechanizm przewidziany w niniejszym rozporządzeniu uzupełnia te instrumenty, chroniąc budżet Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego mającymi wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii.
- (15) Naruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności oddziałujące na prawidłowość funkcjonowania organów publicznych i skuteczność kontroli sądowej mogą poważnie szkodzić interesom finansowym Unii. Ma to miejsce w przypadku indywidualnych naruszeń zasad państwa prawnego, a w szczególności w przypadku naruszeń, które są powszechne lub wynikają z powtarzających się praktyk lub zaniechań ze strony organów publicznych lub z przyjętych przez takie organy środków o charakterze ogólnym.
- (16) Stwierdzenie naruszeń zasad państwa prawnego wymaga dokonania przez Komisję dogłębnej oceny jakościowej. Ocena ta powinna być obiektywna, bezstronna i uczciwa oraz powinna uwzględniać stosowne informacje z dostępnych źródeł i od uznanych instytucji, w tym wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawozdania

Trybunału Obrachunkowego, roczne sprawozdania Komisji na temat praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania [OLAFu], w stosownych przypadkach Prokuratury Europejskiej (EPPO) oraz wnioski i zalecenia odpowiednich międzynarodowych organizacji i sieci, w tym organów Rady Europy takich jak Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) i [Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka)] – w szczególności jej listę kontrolną dotyczącą państwa prawnego, a także europejskiej sieci sądów najwyższych oraz Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa. Komisja mogłaby konsultować się z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Komisją Wenecką, gdyby było to niezbędne do przeprowadzenia dogłębnej oceny jakościowej.

[...]

- (18) Przy określaniu środków, które należy przyjąć, powinna mieć zastosowanie zasada proporcjonalności, w szczególności poprzez uwzględnienie powagi sytuacji, czasu, który upłynął od rozpoczęcia odnośnego działania, czasu jego trwania i jego powtarzalności, intencji i stopnia współpracy danego państwa członkowskiego przy eliminowaniu naruszeń zasad państwa prawnego, jak również skutków tych naruszeń dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla interesów finansowych Unii.
- (19) Niezwykle istotne jest, by przy przyjmowaniu środków w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego odpowiednio chronione były uzasadnione interesy odbiorców końcowych i beneficjentów. Rozpatrując przyjęcie środków, Komisja powinna uwzględnić ich możliwy wpływ na odbiorców końcowych i beneficjentów. Biorąc pod uwagę fakt, że w ramach zarządzania dzielonego płatności dokonywane przez Komisję na rzecz państw członkowskich są prawnie niezależne od płatności dokonywanych na rzecz beneficjentów przez organy krajowe, nie należy uznawać, że odpowiednie środki na mocy niniejszego rozporządzenia wpływają na dostępność finansowania na potrzeby płatności na rzecz beneficjentów zgodnie z terminami płatności określonymi w mających zastosowanie przepisach sektorowych i finansowych. Decyzje przyjmowane na mocy niniejszego rozporządzenia i obowiązki wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów określone w niniejszym rozporządzeniu stanowią część mającego zastosowanie prawa Unii w odniesieniu do wdrażania finansowania w ramach zarządzania dzielonego. Państwa członkowskie, których dotyczą środki, powinny regularnie składać Komisji sprawozdania na temat wywiązywania się ze swoich zobowiązań wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów. Sprawozdawczość w zakresie wywiązywania się ze zobowiązań płatniczych wobec beneficjentów, które to zobowiązania określono w mających zastosowanie przepisach sektorowych i finansowych, powinna umożliwić Komisji sprawdzenie, czy decyzje podejmowane na mocy niniejszego rozporządzenia nie mają w żaden sposób bezpośredniego lub pośredniego wpływu na płatności dokonywane na podstawie mających zastosowanie przepisów sektorowych i finansowych.

W celu wzmocnienia ochrony odbiorców końcowych lub beneficjentów Komisja powinna przedstawić informacje i wskazówki za pośrednictwem strony internetowej lub portalu internetowego, wraz z odpowiednimi narzędziami do informowania jej o naruszeniach prawnego obowiązku jednostek rządowych i państw członkowskich do dalszego dokonywania płatności po przyjęciu środków zgodnie z niniejszym rozporządzeniem. Komisja powinna podjąć działania następcze w związku z takimi informacjami w celu sprawdzenia, czy przestrzegane są mające zastosowanie przepisy, w szczegól-

ności art. [69, art. 74 ust. 1 lit. b) i art. 104] rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 [z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego 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.U. 2021, L 231, s. 159)]. W razie potrzeby, w celu zapewnienia, by kwoty należne od jednostek rządowych lub państw członkowskich zostały faktycznie wypłacone odbiorcom końcowym lub beneficjentom, Komisja powinna odzyskać dokonane płatności lub, stosownie do sytuacji, dokonać korekty finansowej poprzez zmniejszenie wsparcia Unii na rzecz danego programu zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami sektorowymi i finansowymi.

- (20) Aby zapewnić jednolite warunki wdrażania niniejszego rozporządzenia i z uwagi na znaczenie skutków finansowych środków przyjmowanych na podstawie niniejszego rozporządzenia, uprawnienia wykonawcze należy powierzyć Radzie, która powinna podjąć działania na podstawie wniosku Komisji.

[...]

- (26) Procedura przyjmowania i uchylania środków powinna zapewniać poszanowanie zasad obiektywności, niedyskryminacji i równego traktowania państw członkowskich oraz być prowadzona bezstronnie i w oparciu o dowody. Jeżeli, wyjątkowo, dane państwo członkowskie uzna, że te zasady zostały w poważnym stopniu naruszone, może zwrócić się do przewodniczącego Rady Europejskiej o przekazanie sprawy następnej Radzie Europejskiej. W takich wyjątkowych okolicznościach nie należy podejmować żadnej decyzji w sprawie odnośnych środków, do momentu gdy Rada Europejska nie omówi tej sprawy. Proces ten, co do zasady, nie może trwać dłużej niż trzy miesiące od przedłożenia Radzie wniosku przez Komisję”.

19 Artykuł 1 zaskarżonego rozporządzenia stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich”.

20 Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- a) »państwo prawne« odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE. Obejmuje ono: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE;
- b) »jednostka rządowa« oznacza organ publiczny na dowolnym szczeblu, w tym organy krajowe, regionalne i lokalne, jak również organizacje w państwie członkowskim w rozumieniu art. 2 pkt 42 rozporządzenia [finansowego]”.

21 Artykuł 3 zaskarżonego rozporządzenia, zatytułowany „Naruszenia zasad państwa prawnego”, stanowi:

„Na potrzeby niniejszego rozporządzenia na naruszenie zasad państwa prawnego może wskazywać:

- a) zagrożenie niezawisłości sądownictwa;
- b) niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, nieskorygowanie takich decyzji lub nienakładanie za nie kar, wstrzymywanie zasobów finansowych i ludzkich wpływające na prawidłowe funkcjonowanie tych organów lub niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów;
- c) ograniczanie dostępności i skuteczności środków prawnych, w tym przez restrykcyjne przepisy proceduralne oraz niewykonywanie wyroków lub ograniczanie skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych w przypadku naruszeń prawa, wnoszenia i popierania oskarżeń w związku z takimi naruszeniami lub nakładania w związku z nimi kar”.

22 Artykuł 4 tego rozporządzenia, zatytułowany „Warunki przyjmowania środków”, stanowi:

„1. Odpowiednie środki są przyjmowane w przypadku stwierdzenia zgodnie z art. 6, że naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii.

2. Na potrzeby niniejszego rozporządzenia naruszenia zasad państwa prawnego muszą dotyczyć co najmniej jednego z następujących elementów:

- a) prawidłowego funkcjonowania organów wykonujących budżet Unii, w tym pożyczki i inne instrumenty gwarantowane przez budżet Unii, w szczególności w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub procedur przyznawania dotacji;
- b) prawidłowego funkcjonowania organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty, a także prawidłowego funkcjonowania skutecznych i przejrzystych systemów zarządzania finansami i rozliczalności;
- c) prawidłowego funkcjonowania służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur w związku z prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz wnoszeniem i popieraniem oskarżeń w związku z nadużyciami finansowymi, w tym oszustwami podatkowymi, korupcją lub innymi naruszeniami prawa Unii związanymi z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii;
- d) skutecznej kontroli sądowej działań lub zaniechań organów, o których mowa w lit. a), b) i c), dokonywanej przez niezawisłe sądy;
- e) zapobiegania i karania nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, korupcji lub innych naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii oraz nakładania na odbiorców skutecznych i odstraszących sankcji przez sądy krajowe lub organy administracji;
- f) odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków;
- g) skuteczności i terminowości współpracy z OLAF[-em] oraz – z zastrzeżeniem uczestnictwa danego państwa członkowskiego – EPPO w ramach prowadzonych przez te organy postępowań przygotowawczych lub wnoszonych i popieranych przez nie



oskarżeń na podstawie mających zastosowanie aktów Unii zgodnie z zasadą lojalnej współpracy;

- h) innych sytuacji lub działań organów, mających znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii”.

23 Artykuł 5 tego rozporządzenia, zatytułowany „Środki ochrony budżetu Unii”, stanowi w ust. 1–4:

„1. Jeżeli warunki przewidziane w art. 4 niniejszego rozporządzenia zostaną spełnione, przyjęty może zostać co najmniej jeden z następujących odpowiednich środków zgodnie z procedurą określoną w art. 6 niniejszego rozporządzenia:

- a) w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego na podstawie art. 62 ust. 1 lit. a) i c) rozporządzenia finansowego i gdy odbiorcą jest jednostka rządowa:
- (i) zawieszenie płatności lub wykonania zobowiązania prawnego lub zakończenie jego obowiązywania na podstawie art. 131 ust. 3 rozporządzenia finansowego;
  - (ii) zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych;
  - (iii) zawieszenie wypłaty rat w całości lub w części lub przedterminowa spłata pożyczek gwarantowanych przez budżet Unii;
  - (iv) zawieszenie lub zmniejszenie korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego przez budżet Unii;
  - (v) zakaz zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii;
- b) w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi zgodnie z art. 62 ust. 1 lit. b) rozporządzenia finansowego:
- (i) zawieszenie zatwierdzenia programu lub programów lub zmiana takiego zawieszenia;
  - (ii) zawieszenie zobowiązań;
  - (iii) ograniczenie zobowiązań, w tym w drodze korekt finansowych lub przesunięcia środków do innych programów wydatkowania;
  - (iv) zmniejszenie płatności zaliczkowych;
  - (v) wstrzymanie biegu terminów płatności;
  - (vi) zawieszenie płatności.

2. O ile decyzja w sprawie przyjęcia środków nie stanowi inaczej, nałożenie odpowiednich środków nie wpływa na obowiązki jednostek rządowych, o których mowa w ust. 1 lit. a), lub państw członkowskich, o których mowa w ust. 1 lit. b), w zakresie wdrażania programu lub funduszu objętego środkami, a w szczególności na obowiązki, jakie te jednostki lub państwa mają wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów, w tym na obowiązek dokonania płatności na mocy niniejszego rozporządzenia oraz mających zastosowanie przepisów sektorowych lub finansowych. Wykonując środki finansowe Unii w ramach zarządzania dzielonego, państwa członkowskie, których dotyczą środki przyjęte na podstawie niniejszego rozporządzenia, co trzy miesiące od przyjęcia tych środków składają Komisji sprawozdanie na temat wywiązywania się z tych obowiązków.

Komisja sprawdza, czy mające zastosowanie przepisy są przestrzegane, i w razie potrzeby podejmuje wszelkie odpowiednie środki w celu ochrony budżetu Unii, zgodnie z przepisami sektorowymi i finansowymi.

3. Podejmowane środki są proporcjonalne. Określa się je w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii. Odpowiednio uwzględnia się charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego. Środki te są w zakresie, w jakim jest to możliwe, ukierunkowane na działania Unii, których dotyczy naruszenie.

4. Komisja udostępnia odbiorcom końcowym lub beneficjentom za pośrednictwem strony internetowej lub portalu internetowego informacje i wskazówki na temat obowiązków państw członkowskich, o których mowa w ust. 2. Na tej samej stronie internetowej lub portalu internetowego Komisja udostępnia również odpowiednie narzędzia dla odbiorców końcowych lub beneficjentów umożliwiające im informowanie jej o naruszeniach tych obowiązków, które w opinii tych odbiorców końcowych lub beneficjentów mają na nich bezpośredni wpływ. Niniejszy ustęp stosuje się w sposób zapewniający ochronę osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii, zgodnie z zasadami określonymi w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 [z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. 2019, L 305, s. 17)]. Do informacji przekazywanych przez odbiorców końcowych lub beneficjentów zgodnie z niniejszym ustępem dołączony musi być dowód, że dany odbiorca końcowy lub beneficjent wniósł formalną skargę do odpowiedniego organu danego państwa członkowskiego”.

24 Zgodnie z art. 6 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowanym „Procedura”:

„1. W przypadku gdy Komisja stwierdzi, że istnieją uzasadnione powody, by uznać, że warunki określone w art. 4 zostały spełnione, przesyła ona danemu państwu członkowskiemu – o ile nie uzna, że inne procedury określone w ustawodawstwie Unii umożliwiłyby jej skuteczniejszą ochronę budżetu Unii – pisemne powiadomienie, podając elementy faktyczne i konkretne przyczyny, na których oparła swoje ustalenia. Komisja niezwłocznie informuje Parlament Europejski i Radę o każdym takim powiadomieniu i jego treści.

2. W świetle informacji otrzymanych zgodnie z ust. 1 Parlament Europejski może wezwać Komisję do udziału w ustrukturyzowanym dialogu na temat jej ustaleń.

3. Oceniając, czy warunki określone w art. 4 zostały spełnione, Komisja bierze pod uwagę stosowne informacje pochodzące z dostępnych źródeł, w tym decyzji, wniosków i zaleceń instytucji Unii, innych odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz innych uznanych instytucji.

4. Komisja może zwrócić się o dodatkowe informacje niezbędne do przeprowadzenia oceny, o której mowa w ust. 3, zarówno przed przesłaniem pisemnego powiadomienia na podstawie ust. 1, jak i po jego przesłaniu.

5. Dane państwo członkowskie przekazuje wymagane informacje i może przedstawić uwagi dotyczące ustaleń zawartych w powiadomieniu, o którym mowa w ust. 1, w określonym przez Komisję terminie wynoszącym co najmniej miesiąc i nie więcej niż trzy miesiące od daty powiadomienia o ustaleniach. W swoich uwagach państwo członkowskie może zaproponować przyjęcie środków zaradczych w odniesieniu do ustaleń przedstawionych w powiadomieniu Komisji.

6. Przy podejmowaniu decyzji o tym, czy przedłożyć wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie odpowiednich środków, Komisja uwzględnia otrzymane informacje i uwagi przedstawione przez dane państwo członkowskie, a także bierze pod uwagę adekwatność ewentualnych proponowanych środków zaradczych. Komisja przeprowadza ocenę w orientacyjnym terminie miesiąca od daty otrzymania od danego państwa członkowskiego informacji lub jego uwag lub, w przypadku gdy nie otrzyma informacji ani uwag, od daty upływu terminu określonego zgodnie z ust. 5, a w każdym razie w rozsądnym terminie.
7. Jeżeli Komisja zamierza przedstawić wniosek zgodnie z ust. 9, zapewnia uprzednio państwu członkowskiemu możliwość przedłożenia w terminie miesiąca uwag, w szczególności na temat proporcjonalności przewidywanych środków.
8. Dokonując oceny proporcjonalności środków, które mają zostać nałożone, Komisja uwzględnia informacje i wskazówki, o których mowa w ust. 3.
9. Jeżeli Komisja uzna, że warunki określone w art. 4 są spełnione, a ewentualne środki zaradcze zaproponowane przez państwo członkowskie zgodnie z ust. 5 nie są adekwatne w odniesieniu do ustaleń zawartych w powiadomieniu Komisji, przedkłada ona Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie odpowiednich środków w terminie miesiąca od otrzymania uwag od państwa członkowskiego lub, w przypadku braku uwag, bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie w terminie miesiąca od upływu terminu określonego w ust. 7. We wniosku przedstawiane są konkretne powody i dowody stanowiące podstawę ustaleń Komisji.
10. Rada przyjmuje decyzję wykonawczą, o której mowa w ust. 9 niniejszego artykułu, w terminie miesiąca od otrzymania wniosku Komisji. W przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności okres na przyjęcie tej decyzji wykonawczej może zostać przedłużony o maksymalnie dwa miesiące. Z myślą o zapewnieniu terminowości decyzji Komisja korzysta z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 237 TFUE, jeżeli uzna to za stosowne.
11. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zmienić wniosek Komisji i przyjąć zmieniony tekst w drodze decyzji wykonawczej”.
- 25 Artykuł 7 zaskarżonego rozporządzenia, zatytułowany „Uchylenie środków”, stanowi w ust. 1 i 2:
- „1. Dane państwo członkowskie może w dowolnym momencie przyjąć nowe środki zaradcze i przedłożyć Komisji pisemne powiadomienie zawierające dowody wskazujące, że warunki określone w art. 4 przestały być spełniane.
2. Na wniosek danego państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy i najpóźniej po roku od przyjęcia środków przez Radę Komisja dokonuje ponownej oceny sytuacji w danym państwie członkowskim, biorąc pod uwagę ewentualne dowody przedłożone przez dane państwo członkowskie, a także adekwatność nowych środków zaradczych przyjętych przez dane państwo członkowskie.
- Jeżeli Komisja uzna, że warunki określone w art. 4 przestały być spełniane, przedkłada Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie uchylenia przyjętych środków.
- Jeżeli Komisja uzna, że częściowo zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, przedkłada Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej dostosowującej przyjęte środki.
- ”

Jeżeli Komisja uzna, że nie zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, kieruje do danego państwa członkowskiego decyzję wraz z uzasadnieniem i informuje o tym Radę.

W przypadku gdy dane państwo członkowskie przedłoży pisemnie powiadomienie zgodnie z ust. 1, Komisja przedkłada wniosek lub przyjmuje decyzję w terminie miesiąca od otrzymania tego powiadomienia. Termin ten może zostać przedłużony w należycie uzasadnionych okolicznościach, w którym to przypadku Komisja niezwłocznie informuje dane państwo członkowskie o powodach przedłużenia terminu.

Stosownie do sytuacji analogiczne zastosowanie ma procedura określona w art. 6 ust. 3, 4, 5, 6, 9, 10 i 11”.

### III. Żądania stron oraz postępowanie przed Trybunałem

26 Węgry wnoszą do Trybunału o:

- tytułem głównym, stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia;
- tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2 lit. h), art. 5 ust. 2 oraz art. 5 ust. 3 zdania przedostatnie i ostatnie, a także art. 6 ust. 3 i 8 tego rozporządzenia;
- obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

27 Ponadto zgodnie z art. 16 akapit trzeci statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Węgry zwróciły się do Trybunału o wydanie orzeczenia w sprawie w składzie wielkiej izby.

28 Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o oddalenie skargi i obciążenie Węgier kosztami postępowania.

29 Pismem z dnia 12 maja 2021 r. Parlament wniósł o zastosowanie w niniejszej sprawie trybu przyspieszonego przewidzianego w art. 133 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Na poparcie tego wniosku Parlament podnosi, że przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia stanowiło na gruncie politycznym warunek wstępny zaakceptowania przez niego rozporządzenia Rady (EU, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (Dz.U. 2020, L 433I, s. 11) oraz że ze względu na pilny charakter sytuacji gospodarczej środki dostępne z tytułu pakietu odbudowy w następstwie COVID-19 o nazwie „Next Generation EU” zostaną wypłacone państwom członkowskim w bardzo krótkim terminie. W tym względzie Parlament uściślił w szczególności, że zgodnie z art. 3 ust. 4 rozporządzenia 2020/2094 co najmniej 60% zobowiązań prawnych musi zostać zaciągniętych do dnia 31 grudnia 2022 r., a wszystkie zobowiązania prawne – najpóźniej do dnia 31 grudnia 2023 r. Dodatkowo Parlament podkreślił, że w następstwie wejścia w życie decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz.U. 2020, L 424, s. 1) Komisja rozpocznie latem 2022 r. zaciąganie pożyczek na rynkach kapitałowych w celu sfinansowania wspomnianego pakietu odbudowy. Zdaniem Parlamentu finansowanie i wydatkowanie tak ogromnej ilości środków w tak krótkim czasie nieuchronnie wiąże się z ryzykiem dla budżetu Unii, który zaskarżone rozporządzenie ma za zadanie chronić. Taka ochrona jest istotna, gdyż niemożność zapewnienia skutecznej ochrony tego budżetu może mieć szkodliwe i długofalowe skutki dla solidarności wewnątrz Unii.

30 Artykuł 133 § 1 regulaminu postępowania stanowi, że na wniosek strony skarżącej albo strony pozwanej, jeżeli charakter sprawy wymaga niezwłocznego rozstrzygnięcia, prezes

Trybunału może postanowić, po zapoznaniu się ze stanowiskiem strony przeciwnej, sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, o rozpatrzeniu sprawy w trybie przyspieszonym.

- 31 W niniejszym wypadku w dniu 9 czerwca 2021 r. prezes Trybunału postanowił, po zapoznaniu się ze stanowiskami pozostałych stron, sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, uwzględnić ten wniosek. Postanowienie to zostało uzasadnione fundamentalnym znaczeniem niniejszej sprawy dla porządku prawnego Unii, w szczególności ze względu na to, że ma ona związek z kompetencjami Unii do ochrony jej budżetu i interesów finansowych przed szkodami, jakie mogą wynikać z naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE.
- 32 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 25 czerwca 2021 r. Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisja zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady.
- 33 Postanowieniem prezesa Trybunału z tego samego dnia Rzeczpospolita Polska została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Węgier.
- 34 Pismem z dnia 11 maja 2021 r. Rada zwróciła się do Trybunału o nieuwzględnienie fragmentów skargi Węgier i załączników do niej, w szczególności fragmentów załącznika A.3 do skargi, w których odniesiono się do opinii służby prawnej Rady nr 13593/18 z dnia 25 października 2018 r. dotyczącej wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich [COM(2018) 324 final] leżącej u podstaw zaskarżonego rozporządzenia (zwanej dalej „opinią prawną nr 13593/18”), odtworzono jej treść lub odzwierciedlono dokonaną w niej analizę. W dniu 29 czerwca 2021 r. Trybunał postanowił pozostawić wniosek do rozstrzygnięcia w wyroku.
- 35 W dniu 7 września 2021 r., uznawszy, że niniejsza sprawa jest sprawą o wyjątkowym znaczeniu, Trybunał, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, postanowił o rozpoznaniu sprawy w pełnym składzie, zgodnie z art. 16 akapit piąty Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

#### **IV. W przedmiocie wniosku o nieuwzględnienie niektórych fragmentów skargi Węgier i załącznika A.3 do niej**

##### ***A. Argumentacja stron***

- 36 Na poparcie wniosku o nieuwzględnienie pkt 21, 22, 164 i 166 skargi Węgier oraz załącznika A.3 do niej w zakresie, w jakim odniesiono się w nich do opinii prawnej nr 13593/18 poprzez odtworzenie jej treści lub odzwierciedlenie dokonanej w niej analizy, Rada podnosi, że ta opinia prawna stanowi niesklasyfikowany wewnętrzny dokument noszący oznaczenie „LIMITE”. W związku z powyższym jest on objęty tajemnicą służbową, a jego przedłożenie w postępowaniu sądowym jest uzależnione od spełnienia warunków przewidzianych w szczególności w art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady oraz w pkt 20 i 21 wytycznych dotyczących postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady.
- 37 Zgodnie z art. 6 ust. 2 tego regulaminu wewnętrznego jedynie Rada lub Coreper mogą zezwolić, do celów postępowania sądowego, na przedłożenie kopii lub wyciągu z dokumentów Rady, które dotąd nie zostały upublicznione zgodnie z przepisami prawa Unii dotyczącymi publicznego dostępu do dokumentów. Ponadto zgodnie z pkt 20 i 21 przywołanych

wytucznych dokumentu „LIMITE” nie wolno podawać do wiadomości publicznej, chyba że stosowna decyzja została podjęta przez odpowiednio upoważnionych urzędników Rady, przez administrację krajową państwa członkowskiego, po przeprowadzeniu konsultacji z SGR, lub, w stosownych przypadkach, przez Radę, zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001 i z regulaminem wewnętrznym Rady.

- 38 Tymczasem w niniejszym wypadku Rada upubliczniła, na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, jedynie osiem pierwszych punktów opinii prawnej nr 13593/18 i nie upoważniła Węgier do przedstawienia tej opinii w ramach niniejszego postępowania sądowego.
- 39 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sprzeczne z interesem publicznym, który wymaga, aby instytucje mogły korzystać z opinii swoich służb prawnych wydawanych w sposób całkowicie niezależny, byłoby uznanie, że przedłożenie takich dokumentów wewnętrznych może mieć miejsce w ramach sporu przed Trybunałem, w sytuacji gdy zainteresowana instytucja nie wyraziła zgody na ich przedłożenie bądź przedłożenia ich nie zarządził ten sąd.
- 40 Rada zwraca uwagę, że w następstwie wniosków opartych na rozporządzeniu nr 1049/2001 udzieliła ona jedynie częściowego dostępu do opinii prawnej nr 13593/18, w szczególności ze względu na ryzyko, że w przypadku postępowania sądowego dotyczącego ważności zaskarżonego rozporządzenia strona skarżąca mogłaby skonfrontować ją z argumentami przedstawionymi we wspomnianej opinii przez jej własną służbę prawną, co stałoby w sprzeczności z wymogami rzetelnego procesu sądowego i naruszałoby zasadę równości stron postępowania sądowego. Co więcej, ryzyko to urzeczywistniło się wraz z wniesieniem rozpatrywanej tu skargi.
- 41 Poza tym według Rady Węgry, opierając się na wspomnianych powyżej argumentach, konsekwentnie głosowały za decyzjami odmawiającymi publicznego dostępu do opinii prawnej nr 13593/18. Jeżeli owo państwo członkowskie chciało upublicznić tę opinię, powinno było złożyć wniosek w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001 lub wystąpić o upoważnienie zgodnie z regulaminem wewnętrznym Rady i wytycznymi dotyczącymi postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady.
- 42 Rada podnosi, że gdyby Węgry zostały upoważnione do wykorzystania opinii prawnej nr 13593/18 w niniejszej sprawie bez zastosowania przewidzianej w tym celu procedury i bez poddania tej kwestii skutecznej kontroli sądowej, oznaczałoby to obejście procedur przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001 i w regulaminie wewnętrznym Rady. Rada przypomina w tym względzie utrwalone orzecznictwo Trybunału, w którym uwzględniono wnioski instytucji o wycofanie ich dokumentów wewnętrznych z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, w przypadkach gdy nie wyraziły one zgody na ich przedłożenie w postępowaniu sądowym, i uważa, że z orzecznictwa tego wynika, iż opinia prawna nr 13593/18 nie może być wykorzystana w niniejszej sprawie.
- 43 Ponadto Rada podnosi, że gdyby przedłożenie opinii prawnej nr 13593/18 w niniejszym postępowaniu zostało dopuszczone, Rada zostałaby zmuszona do zajęcia przed sądem Unii stanowiska w sprawie opinii przeznaczonej do użytku wewnętrznego i wydanej przez jej własną służbę prawną podczas prac nad zaskarżonym rozporządzeniem, co naruszałoby wymogi rzetelnego procesu i miałyby wpływ na możliwość uzyskiwania przez Radę szczerych, obiektywnych i wyczerpujących opinii.
- 44 Wreszcie zgodnie z orzecznictwem Trybunału okoliczność, że opinia prawna nr 13593/18 została opublikowana bez zgody Rady na stronie internetowej jednego z wydawnictw prasowych i że w ten sposób jej treść została ujawniona publicznie, nie ma wpływu na powyższe rozważania. Co więcej, szkoda wyrządzona Radzie i instytucjom Unii w wyniku



nieuprawnionego wykorzystania odniesienia się do tej opinii prawnej w ramach niniejszego postępowania znacznie przewyższa szkodę spowodowaną publikacją owej opinii w prasie. Zezwolenie Węgrom, by oparły się na tej opinii prawnej, zagroziłoby bowiem interesowi publicznemu, który wymaga, by instytucje mogły korzystać z opinii swoich służb prawnych wydawanych w sposób całkowicie niezależny, i oznaczałoby, że procedury właściwe do ochrony tego interesu zostałyby pozbawione skuteczności.

45 Węgry kwestionują argumentację Rady.

### **B. Ocena Trybunału**

46 W swojej argumentacji Rada podnosi w istocie, że Węgry, zamieszczając w pkt 21, 22, 164 i 166 skargi oraz w załączniku A.3 do niej odniesienia do opinii prawnej nr 13593/18 i analizy jej treści, po pierwsze, naruszyły art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady, po drugie, naruszyły pkt 20 i 21 wytycznych dotyczących postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady, po trzecie, naruszyły rozporządzenie nr 1049/2001, po czwarte, godzą w interes publiczny, który wymaga, by Rada mogła korzystać z wydawanych w sposób całkowicie niezależny opinii swojej służby prawnej, a po piąte, stawia Radę w sytuacji, w której będzie ona zmuszona, w postępowaniu głównym, zająć stanowisko w sprawie analizy przeprowadzonej przez jej własną służbę prawną, przez co naruszona zostanie zasada równości stron postępowania.

47 Co się tyczy twierdzenia o naruszeniu art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady należy przypomnieć, że zgodnie z tym przepisem „Rada lub [Coreper] mogą zezwolić, do celów postępowania sądowego, na przedłożenie kopii lub wyciągu z dokumentów Rady, które dotąd nie zostały upublicznione”.

48 W tym względzie należy przede wszystkim stwierdzić, że w skardze i załączniku A.3 do niej odniesiono się do punktów opinii prawnej nr 13593/18 innych niż osiem punktów, które Rada upubliczniła na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, następnie – że Węgry nie zwróciły się do Rady o upoważnienie do przedstawienia do celów postępowania sądowego kopii tej opinii lub wyciągów z niej, a wreszcie – że to państwo członkowskie nie załączyło do skargi kopii tej opinii.

49 Należy zatem ustalić, czy poprzez wskazanie w skardze i w załączniku A.3 do niej fragmentów opinii prawnej nr 13593/18 Węgry przedłożyły do celów postępowania sądowego wyciągi z tej opinii w rozumieniu art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady.

50 W tym względzie, po pierwsze, należy zauważyć, że pkt 22 i 164 skargi oraz załącznik A.3 akapity od drugiego do siódmego i akapit dziewiąty zawierają własną argumentację Węgier, która zgodnie z twierdzeniami tego państwa członkowskiego odzwierciedla analizę dokonaną we wspomnianej opinii, a pkt 21 i 166 skargi zawierają, również w ramach własnej argumentacji Węgier, zwykle odesłania do rzeczony opinii. A zatem tego rodzaju własne argumenty zawierające twierdzenia o zgodności z opinią prawną nr 13593/18 i odesłania do niej, których poprawność Rada zresztą podważa, nie mogą być uznane za wyciągi z tej opinii.

51 Natomiast w zakresie, w jakim akapit czwarty załącznika A.3 do skargi zawiera cytat z opinii prawnej nr 13593/18, należy uznać, iż zawiera on „wyciąg” z tej opinii prawnej w rozumieniu art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady. Ponadto zawarcie takiego wyciągu w załączniku do pisma procesowego stanowi „przedłożenie do celów postępowania sądowego” w rozumieniu tego przepisu.

- 52 W konsekwencji Węgry były co do zasady zobowiązane, na podstawie art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady, uzyskać upoważnienie Rady do przedstawienia Trybunałowi wyciągu z opinii prawnej nr 13593/18 zawartego w załączniku A.3 do skargi.
- 53 W tym względzie prawdą jest, jak zauważa Rada, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sprzeczne z interesem publicznym, który wymaga, aby instytucje mogły korzystać z opinii swoich służb prawnych wydawanych w sposób całkowicie niezależny, byłoby uznanie, że przedstawienie tego rodzaju dokumentów wewnętrznych może mieć miejsce w ramach sporu przed Trybunałem, w sytuacji gdy zainteresowana instytucja nie wyraziła zgody na ich przedstawienie bądź też sąd ten nie zarządził ich przedstawienia (postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 8 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja, C-457/18, EU:C:2020:65, pkt 66).
- 54 Poprzez nieupoważnione przedłożenie takiej opinii prawnej skarżący, jak twierdzi Rada, konfrontuje bowiem daną instytucję w postępowaniu dotyczącym ważności zaskarżonego aktu z opinią wydaną przez jej własną służbę prawną przy opracowywaniu tego aktu. Otóż, co do zasady, dopuszczenie, by skarżący mógł załączyć do akt sprawy opinię prawną instytucji, na której upublicznienie instytucja ta nie wyraziła zgody, narusza wymogi rzetelnego procesu i oznacza obejście procedury wystąpienia z wnioskiem o udzielenie dostępu do takiego dokumentu ustanowionej w rozporządzeniu nr 1049/2001 (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja, C-457/18, EU:C:2020:65, pkt 68).
- 55 Należy jednak mieć na uwadze zasadę przejrzystości zapisaną w art. 1 akapit drugi i w art. 10 ust. 3 TUE, a także w art. 15 ust. 1 i w art. 298 ust. 1 TFUE, która pozwala w szczególności na zapewnienie większej legitymizacji, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 13 i przytoczone tam orzecznictwo). Dzięki umożliwieniu, by rozbieżności między różnymi punktami widzenia były poddane otwartej debacie, przejrzystość przyczynia się między innymi do wzrostu zaufania tych obywateli (wyrok z dnia 4 września 2018 r., ClientEarth/Komisja, C-57/16 P, EU:C:2018:660, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 56 Prawdą jest, że jedynie w wyjątkowych przypadkach zasada przejrzystości może uzasadniać ujawnienie w ramach postępowania sądowego dokumentu instytucji, który nie został upubliczniony i zawiera opinię prawną. Dlatego też Trybunał orzekł, że zachowanie w aktach sprawy dokumentu zawierającego opinię prawną instytucji nie jest uzasadnione żadnym nadrzędnym interesem publicznym, jeżeli, po pierwsze, ta opinia prawna nie dotyczy procesu legislacyjnego, który wymaga zwiększonej przejrzystości, a po drugie, interes w owym zachowaniu zasadza się jedynie na tym, by dane państwo członkowskie było w stanie powołać się na wspomnianą opinię prawną w ramach sporu. Zdaniem Trybunału, przedstawieniu takiej opinii prawnej przyświeca bowiem własny interes skarżącego w poparciu jego argumentacji, a nie jakikolwiek nadrzędny interes publiczny, taki jak upublicznienie procesu, który doprowadził do wydania zaskarżonego aktu (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 18; wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja, C-457/18, EU:C:2020:65, pkt 71).

- 57 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że w odróżnieniu od spraw, które stały się źródłem orzecznictwa przytoczonego w poprzednim punkcie, opinia prawna nr 13593/18 dotyczy procesu legislacyjnego.
- 58 W tym względzie Trybunał uznał, że ujawnienie dokumentów zawierających opinię służby prawnej instytucji na temat kwestii prawnych powstałych w trakcie debaty nad inicjatywami legislacyjnymi może zwiększyć przejrzystość i otwartość procesu legislacyjnego oraz wzmocnić prawo obywateli europejskich do kontrolowania informacji, które legły u podstaw aktu prawnego. Trybunał wywiódł z tego, że w odniesieniu do opinii służby prawnej Rady dotyczących procesu legislacyjnego nie istnieje ogólna potrzeba zachowania poufności oraz że rozporządzenie nr 1049/2001 przewiduje co do zasady obowiązek ich ujawnienia (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 67, 68).
- 59 To właśnie przejrzystość w tym względzie, umożliwiającą poddanie otwartej debacie rozbieżności między różnymi punktami widzenia, przyczynia się bowiem do zmniejszenia u obywateli wątpliwości nie tylko co do zgodności z prawem pojedynczego aktu prawnego, ale również co do legitymizowanego charakteru procesu legislacyjnego w całości (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 59) i przyczynia się do umacniania zasad demokracji i poszanowania praw podstawowych określonych w art. 6 TUE i w karcie praw podstawowych, jak przypomniano w motywie 2 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 60 Przejrzystość ta nie stoi jednak na przeszkodzie temu, by można było odmówić ujawnienia konkretnej opinii prawnej, wydanej w ramach określonego procesu legislacyjnego, lecz dotyczącej szczególnie delikatnych kwestii lub mającej szczególnie szeroki zakres, wykraczający poza ramy danego procesu legislacyjnego, ze względu na ochronę opinii prawnej. W takim przypadku dana instytucja powinna szczegółowo uzasadnić tę odmowę (wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 69).
- 61 Tymczasem w niniejszej sprawie, tak jak też wskazał rzecznik generalny w pkt 70–72 swojej opinii, Rada nie wykazała, że opinia prawna nr 13593/18 dotyczy szczególnie delikatnych kwestii lub ma szczególnie szeroki zakres, wykraczający poza ramy procesu legislacyjnego, w ramach którego została sporządzona.
- 62 W związku z tym ani art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady, ani orzecznictwo przypomniane w pkt 53 niniejszego wyroku nie stały na przeszkodzie temu, by Węgry ujawniły tę opinię prawną w całości lub w części w skardze.
- 63 Stwierdzenia tego nie podważa okoliczność, że Węgry mają własny interes w tym, aby sporne fragmenty skargi i załącznika A.3 do niej zostały uwzględnione przez Trybunał. W istocie, ponieważ takie uwzględnienie może również przyczynić się do zmniejszenia u obywateli wątpliwości nie tylko co do zgodności z prawem zaskarżonego rozporządzenia, ale również co do legitymizowanego charakteru procesu legislacyjnego w całości, służy ono w każdym wypadku nadrzędnemu interesowi publicznemu, o którym mowa w pkt 58 i 59 niniejszego wyroku.
- 64 W konsekwencji, bez konieczności wypowiedzania się odrębnie w przedmiocie zarzutów opartych na naruszeniu pkt 20 i 21 wytycznych dotyczących postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady, naruszeniu rozporządzenia nr 1049/2001 oraz naruszeniu zasady równości stron, jako że zarzuty te w żadnym wypadku – w świetle oceny przeprowadzonej w pkt 55–63 niniejszego wyroku – nie mogą być skuteczne, wniosek Rady o nieuwzględnienie

nienie fragmentów skargi Węgier i załączników do niej, w szczególności załącznika A.3, w zakresie, w jakim odniesiono się w nich do opinii prawnej nr 13593/18 poprzez odtworzenie jej treści lub odzwierciedlenie dokonanej w niej analizy, należy oddalić jako bezzasadny.

## **V. W przedmiocie skargi**

65 Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską wnoszą w swojej skardze, tytułem żądania głównego, o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia w całości, a tytułem żądania ewentualnego, o stwierdzenie nieważności art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2 lit. h), art. 5 ust. 2, art. 5 ust. 3 zdanie trzecie, art. 5 ust. 3 zdanie czwarte oraz art. 6 ust. 3 i 8 tego rozporządzenia.

### ***A. W przedmiocie żądania głównego mającego na celu stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia w całości***

66 Na poparcie żądania głównego mającego na celu stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia w całości Węgry podnoszą trzy zarzuty. W pierwszej kolejności należy rozpatrzyć łącznie zarzuty pierwszy i drugi, które dotyczą w istocie braku kompetencji Unii do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia.

#### ***1. W przedmiocie zarzutów pierwszego i drugiego, dotyczących braku kompetencji Unii do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia***

##### ***a) Argumentacja stron***

67 W zarzucie pierwszym Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą, że zaskarżone rozporządzenie pozbawione jest podstawy prawnej. Państwo to przypomina w tym względzie, że art. 322 ust. 1 lit. a) i b) TFUE upoważnia prawodawcę Unii do przyjęcia, odpowiednio, „zasad finansowych określających w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków” i „zasad, które organizują kontrolę odpowiedzialności podmiotów finansowych, w szczególności urzędników zatwierdzających i księgowych”. Dodaje, że zgodnie z art. 322 ust. 2 TFUE, Rada określa sposoby i procedurę, według których dochody budżetowe przewidziane w ramach systemu zasobów własnych Unii są pozostawione do dyspozycji Komisji, oraz określa środki stosowane w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych.

68 Postanowienia te posłużyły już w całości lub w części za podstawę prawną licznych aktów prawnych rzeczywiście związanych z budżetem Unii lub z jej wieloletnimi ramami finansowymi, takich jak rozporządzenie finansowe, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/558 z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 i (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do szczególnych środków zapewniających wyjątkową elastyczność na potrzeby wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Dz.U. 2020, L 130, s. 1), które umożliwiają stosowanie wyjątkowej stopy dofinansowania w ramach funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, czy też rozporządzenie (UE) 2020/2221 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 grudnia 2020 r., zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do zasobów dodatkowych i przepisów wykonawczych w celu zapewnienia pomocy na wspieranie kryzysowych działań naprawczych w kontekście pandemii COVID-19 i jej skutków społecznych oraz przygotowanie do ekologicznej i cyfrowej odbudowy gospodarki zwiększającej jej

odporność (REACT-EU) (Dz.U. 2020, L 437, s. 30), które ustanawia przepisy wykonawcze sprzyjające naprawie szkód spowodowanych przez pandemię i wyjątkowo przewiduje dodatkowe zasoby służące zwiększeniu spójności społecznej i ożywieniu gospodarczemu.

- 69 I tak, co się tyczy rozporządzenia finansowego, określa ono w pierwszej części w sposób ogólny oraz kompletny zasady i procedury dotyczące uchwalania i wykonywania budżetu Unii oraz kontroli jej funduszy. Te zasady i procedury stanowią „zasady finansowe”, które określają szczegółowe warunki dotyczące uchwalania i wykonywania budżetu w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE. To samo dotyczy zasad przewidzianych odpowiednio w rozporządzeniach 2020/558 i 2020/2221, które są rzeczywiście i bezpośrednio związane z budżetem Unii, wieloletnimi ramami finansowymi i z pomocą udzielaną z różnych funduszy Unii.
- 70 Natomiast podstawowych elementów przepisów zaskarżonego rozporządzenia, takich jak definicja pojęcia „państwa prawnego” lub możliwe formy naruszenia zasad państwa prawnego, nie można obiektywnie uznać za zasady finansowe określające warunki wykonywania budżetu w rozumieniu tego postanowienia. Niewłaściwy charakter art. 322 ust. 1 TFUE jako podstawy prawnej tego rozporządzenia wynika, w szczególności, z porównania przepisów dotyczących konfliktu interesów zawartych we wspomnianym rozporządzeniu i w rozporządzeniu finansowym.
- 71 W tym względzie zdaniem Węgier z art. 61 rozporządzenia finansowego wynika, że obowiązek unikania konfliktu interesów ma zastosowanie do wszystkich metod wdrażania funduszy Unii, w tym do organów państw członkowskich działających w ramach wykorzystania tych funduszy, w związku z czym państwa te są zobowiązane do przyjęcia w tym zakresie odpowiednich uregulowań. W tym celu rozporządzenie finansowe zawiera odpowiednie przepisy proceduralne pozwalające na usunięcie konfliktu interesów.
- 72 Z art. 3 lit. b) zaskarżonego rozporządzenia wynika zaś, że niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów może wskazywać na naruszenie zasad państwa prawnego, chociaż rozporządzenie to nie ustanawia żadnych norm proceduralnych dotyczących środków, jakie państwa członkowskie mogłyby przyjąć w celu zapobiegania takim konfliktom lub ich rozwiązywania. Przepis ten pozwala zatem na podjęcie środków wobec państw członkowskich na podstawie niesprecyzowanych oczekiwań, wykraczających poza wymogi określone w rozporządzeniu finansowym.
- 73 Ogólnie rzecz biorąc, Węgry uważają, że przepisów zaskarżonego rozporządzenia nie można uznać za zasady finansowe ustanawiające procedurę wykonania budżetu Unii. Zgodnie bowiem z jego art. 1, przedmiotem owego rozporządzenia jest ustanowienie przepisów niezbędnych do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich. W związku z tym art. 2 wspomnianego rozporządzenia definiuje pojęcie „państwa prawnego”, a art. 3 tego rozporządzenia wskazuje, tytułem przykładu, przypadki naruszenia zasad państwa prawnego. Istotnymi elementami zaskarżonego rozporządzenia są zatem definicja pojęcia „państwa prawnego” i możliwych form naruszenia państwa prawnego.
- 74 Tymczasem art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE nie zezwala Unii na określanie przypadków, w których dochodzi do naruszenia państwa prawnego, ani nawet na określenie elementów konstytutywnych pojęcia „państwa prawnego”. Postanowienie to nie stanowi zatem podstawy prawnej pozwalającej na zbadanie lub stwierdzenie naruszenia zasad państwa prawnego ani na określenie skutków prawnych takich naruszeń, ponieważ takich przepisów nie można obiektywnie uznać za zasady finansowe określające warunki dotyczące wykonywania budżetu.

- 75 Sam fakt, że przepisy materialne i proceduralne określone w zaskarżonym rozporządzeniu mają związek z budżetem Unii, nie wystarczy, by zakwalifikować je jako „zasady finansowe” w rozumieniu art. 322 ust. 1 TFUE. Wykładnia pojęcia „zasad finansowych” szeroka do tego stopnia, że obejmowałaby przepisy zaskarżonego rozporządzenia, skutkowałaby rozszerzeniem tego pojęcia na praktycznie całość prawa Unii oraz na bardzo dużą część systemów prawnych państw członkowskich, ponieważ trudno byłoby znaleźć przepis, dla którego niemożliwe jest ustalenie przynajmniej pośredniego skutku dla jednego z zasobów budżetowych Unii.
- 76 Niewłaściwy charakter podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia wynika również z faktu, że jego art. 5 ust. 2 nie zawiera zasad finansowych określających procedurę wykonania budżetu Unii. Obowiązek kontynuowania wdrażania danego programu po wykryciu nieprawidłowości, naruszeń lub braków mających wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii nie wchodzi bowiem w zakres obowiązków kontroli lub audytu, które ciążą na państwach członkowskich przy wykonywaniu budżetu na podstawie art. 317 TFUE, ani nie wynika z zasad finansowych, które określają warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków, przewidzianych w art. 322 TFUE w celu zapewnienia przestrzegania zasad budżetowych, a w szczególności zasad należytego zarządzania finansami, przejrzystości i niedyskryminacji.
- 77 Takie zasady finansowe nie zobowiązują państw członkowskich do dalszego wdrażania danego programu po stwierdzeniu takich nieprawidłowości, naruszeń lub braków. Przeciwnie, art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE pozwala na przyjęcie zasad finansowych, takich jak zawieszenie płatności dla danego programu, których celem jest właśnie zapewnienie, że państwo członkowskie stosuje się do warunków określonych przez odpowiednie zasady finansowe w celu zapewnienia ochrony interesów finansowych Unii i skutecznego osiągnięcia zamierzonych celów danego programu.
- 78 Tymczasem byłoby sprzeczne z koncepcją leżącą u podstaw tych zasad finansowych, gdyby zasady finansowe Unii mogły zobowiązywać państwo członkowskie do dalszego wdrażania programu, nawet jeśli Komisja wykazała nieprawidłowości dotyczące jego wykonywania, które szkodzą interesom finansowym Unii i są niezgodne z zasadą należytego zarządzania finansami lub zagrażają realizacji zamierzonych celów.
- 79 Zdaniem Węgier płynie stąd wniosek, że celem nałożenia takiego obowiązku nie jest zapewnienie ochrony interesów finansowych Unii, lecz nałożenie sankcji na państwo członkowskie w przypadku naruszenia zasad państwa prawnego, co byłoby niezgodne z przyjętą podstawą prawną. Ponadto spoczywający na państwie członkowskim obowiązek pełnego finansowania z własnego budżetu programów, przy określaniu których ma ono jedynie ograniczony zakres swobody, ogranicza jego prawo do korzystania z własnego budżetu i stanowi wymóg, który ciąży nie na budżecie Unii, lecz na budżecie danego państwa członkowskiego.
- 80 W zarzucie drugim Węgry podnoszą, że zaskarżone rozporządzenie narusza, po pierwsze, art. 7 TUE, po drugie, art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 2 TUE, a także, po trzecie, art. 13 ust. 2 TUE i art. 269 TFUE.
- 81 W pierwszej kolejności wskazują, że art. 7 TUE jest jedynym artykułem, na podstawie którego można stwierdzić ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE. Zaskarżone rozporządzenie ustanawia w określonej dziedzinie równoległą procedurę mającą ten sam cel, co procedura przewidziana w art. 7, przez co narusza to ostatnie postanowienie.



- 82 Po pierwsze bowiem, traktaty nie przewidują możliwości wykonania art. 7 TUE za pomocą aktów ustawodawczych dotyczących stwierdzenia naruszenia wartości zapisanych w art. 2 TUE i określenia skutków prawnych takiego naruszenia.
- 83 Po drugie, procedura przewidziana w zaskarżonym rozporządzeniu oznacza, iż Trybunał posiada kompetencję do kontrolowania decyzji przyjętych przez Radę na podstawie tego rozporządzenia, a tym samym do oceny naruszenia przez państwo członkowskie zasad państwa prawnego, i to w sytuacji, w której przepisy lub praktyka krajowa będące źródłem owego naruszenia nie należą do dziedziny prawa Unii, przez co Trybunał nie jest właściwy do orzekania w ich przedmiocie. Zatem zaskarżone rozporządzenie z naruszeniem traktatów, a w szczególności poprzez obejście ograniczeń przewidzianych w art. 269 TFUE, rozszerza kompetencje nie tylko Komisji i Rady, lecz również Trybunału.
- 84 Po trzecie, w systemie traktatów jedynie art. 7 TUE przyznaje instytucjom Unii kompetencję do badania i stwierdzania naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim i w razie potrzeby karania za nie.
- 85 W sposób analogiczny do tego postanowienia zaskarżone rozporządzenie przewiduje, że Komisja przed przedstawieniem Radzie wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej powinna wypowiedzieć się w przedmiocie trzech elementów, a następnie Rada powinna wypowiedzieć się w przedmiocie każdego z tych elementów w trzech kolejnych decyzjach. W pierwszej kolejności Komisja powinna zatem stwierdzić, zgodnie z art. 3 i 4 tego rozporządzenia, naruszenie zasad państwa prawnego. Następnie należy ustalić w świetle art. 4 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia, czy naruszenie to pozostaje w wystarczająco ścisłym związku z budżetem Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii. Na koniec ustala się, czy zgodnie z art. 5 tego rozporządzenia należy przyjąć decyzję określającą środki ochrony budżetu Unii, które uznano za niezbędne.
- 86 Tymczasem spośród tych trzech decyzji pierwsza i trzecia są objęte zakresem stosowania art. 7 TUE. Stwierdzenie naruszenia zasad państwa prawnego, o którym mowa w art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia w związku z jego art. 3, jest bowiem w istocie identyczne ze stwierdzeniem, którego dokonanie należy do Rady i Rady Europejskiej na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 TUE, a przyjęcie środków na podstawie art. 5 tego rozporządzenia stanowi opcję równoległą do przewidzianego w art. 7 ust. 3 TUE zawieszenia niektórych praw danego państwa członkowskiego, przy czym owo zawieszenie może dotyczyć zasobów budżetowych należnych danemu państwu członkowskiemu.
- 87 Okoliczność, że środki, które mogą zostać przyjęte na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, są związane z naruszeniem jednej z wartości zapisanych w art. 2 TUE, znajduje potwierdzenie w art. 5 ust. 3 i art. 6 ust. 8 tego rozporządzenia, z których wynika, że przy ocenie proporcjonalności środków trzeba należyście uwzględnić charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszenia zasad państwa prawnego oraz informacje ze stosownych źródeł. W związku z tym zarówno Komisja, jak i Rada są zobowiązane ocenić w sposób dogłębny istnienie i zakres takiego naruszenia, chociaż oceny tej można dokonać wyłącznie na podstawie art. 7 TUE.
- 88 Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, dodają, że art. 7 TUE przewiduje procedurę sankcji o charakterze konstytucyjnym skierowaną przeciwko konkretnemu państwu członkowskiemu. Ponadto państwa członkowskie, jako organy stanowiące normy konstytucyjne, określiły tę procedurę w sposób wyczerpujący w traktacie UE ze względu na wymiar polityczny dziedzin objętych tą procedurą, które to dziedziny, takie jak przepisy dotyczące

funkcjonowania organów i instytucji państw członkowskich, mogą leżeć poza zakresem stosowania prawa Unii.

- 89 Wyłączny charakter procedury przewidzianej w art. 7 TUE w dziedzinie naruszenia zasad państwa prawnego znajduje potwierdzenie w pkt 18 i 24 opinii służby prawnej Rady nr 10296/14 z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie zgodności z traktatami komunikatu Komisji zatytułowanego „Nowe ramy [Unii] na rzecz umocnienia praworządności”. Choć zaskarżone rozporządzenie stara się powiązać badanie ewentualnego istnienia naruszeń zasad państwa prawnego z wykonywaniem budżetu Unii, to jego rzeczywistym celem, wynikającym z uzasadnienia wniosku Komisji leżącego u podstaw przyjęcia tego rozporządzenia, jest ocena przestrzegania zasad państwa prawnego, a w przypadku stwierdzenia, że państwo członkowskie nie przestrzega tych zasad – zastosowanie sankcji.
- 90 W drugiej kolejności Węgry wskazują, że zaskarżone rozporządzenie narusza zasady podziału i przyznania zagwarantowane w art. 4 ust. 1 i w art. 5 ust. 2 TUE, ponieważ pozwala instytucjom Unii na przeprowadzenie oceny sytuacji i instytucji krajowych, które nie są objęte zakresem stosowania prawa Unii. Rozporządzenie to nie wskazuje bowiem jasno, że badanie naruszeń zasad państwa prawnego jest ograniczone do dziedzin objętych kompetencją Unii, w związku z czym niektóre z sytuacji przedstawionych w jego art. 3 i 4 mogą dodatkowo odnosić się do naruszeń, które nie ograniczają się do tych dziedzin.
- 91 Tymczasem w świetle rzeczonych zasad podziału i przyznania taka ocena wykraczająca poza kompetencje Unii jest możliwa wyłącznie do celów postanowienia prawa pierwotnego, takiego jak art. 7 TUE, i zgodnie z ustaloną w nim procedurą. Zaskarżone rozporządzenie nie może natomiast opierać się na takim postanowieniu prawa pierwotnego, w związku z czym należy uznać, że rozporządzenie to wprowadza odstępstwo od ogólnego systemu podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi ustanowionego w traktatach. Ponadto, o ile procedura przewidziana w art. 7 ust. 1 i 2 TUE dotyczy jedynie sytuacji świadczących o oczywistym ryzyku poważnego naruszenia wartości zapisanych w art. 2 TUE oraz o poważnym i stałym naruszeniu tych wartości, o tyle wszczęcie procedury przewidzianej w zaskarżonym rozporządzeniu jest możliwe nawet wtedy, gdy zarzucane naruszenia nie są ani poważne, ani stałe.
- 92 Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą wreszcie, że chociaż ocena przeprowadzona na podstawie zaskarżonego rozporządzenia może mieć pod pewnymi względami związek z należyтым zarządzaniem finansami w ramach budżetu Unii lub ochroną jej interesów finansowych, to okoliczność ta nie oznacza jednak, iż należy koniecznie uznać, na podstawie tego tylko związku, że oceniane sytuacje są objęte zakresem stosowania prawa Unii. Państwo to podkreśla, że analiza istnienia naruszenia państwa prawnego następuje na pierwszym etapie badania, natomiast związek z budżetem Unii można wykazać dopiero po zakończeniu drugiego etapu. W konsekwencji zaskarżone rozporządzenie pozwala stwierdzić, że państwo członkowskie godzi w państwo prawne w sytuacjach, które nie są objęte zakresem stosowania prawa Unii.
- 93 W trzeciej kolejności Węgry twierdzą, że zaskarżone rozporządzenie narusza równowagę instytucjonalną ustanowioną w art. 7 i art. 13 ust. 2 TUE oraz w art. 269 TFUE, jak również prawa wynikające dla zainteresowanego państwa członkowskiego z pierwszego z tych postanowień.
- 94 W tym względzie zaskarżone rozporządzenie, inaczej niż art. 7 TUE, przyznaje prawo inicjatywy do stwierdzenia naruszenia zasad państwa prawnego wyłącznie Komisji.

W głosowaniu Rady wymaga ono innej większości niż przewidziana w art. 7 TUE. Ponadto rozporządzenie to przewiduje jedynie obowiązek informowania Parlamentu, podczas gdy art. 7 ust. 1 i 2 TUE przyznaje mu prawo do wyrażenia zgody, natomiast żadnej kompetencji nie powierza Radzie Europejskiej. Ponieważ decyzja Rady wprowadzająca środki na podstawie zaskarżonego rozporządzenia jest przyjmowana większością kwalifikowaną, pozycja proceduralna odnośnego państwa członkowskiego uległa osłabieniu, z uwagi w szczególności na fakt, że na gruncie art. 7 ust. 2 i 3 TUE przyjęcie środków na podstawie tego postanowienia wymaga jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej.

- 95 Zaskarżone rozporządzenie realizuje zatem zamiar ustawodawcy Unii, odzwierciedlony w uzasadnieniu wniosku Komisji, który doprowadził do przyjęcia tego rozporządzenia, aby zapewnić „łatwiejszy”, „szybszy” i „skuteczniejszy” sposób ustalania i karania naruszeń zasad państwa prawnego. Dzięki temu wspomniane rozporządzenie przyznaje Komisji, Radzie i Trybunałowi nowe kompetencje, w drodze odstępstwa od art. 7 TUE, w szczególności pozwalając temu ostatniemu na badanie zasadności decyzji stwierdzających naruszenie zasad państwa prawnego, co stanowi naruszenie art. 269 TFUE. Rzeczone rozporządzenie jest zatem sprzeczne z wyraźną wolą państw członkowskich będących autorami traktatów, aby w odniesieniu do skarg dotyczących aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę na podstawie art. 7 TUE kompetencje Trybunału ograniczyć do kwestii proceduralnych.
- 96 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

### ***b) Ocena Trybunału***

- 97 W ramach zarzutów pierwszego i drugiego Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą w istocie, po pierwsze, że ani art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, ani żadne inne postanowienie traktatu FUE nie może stanowić właściwej podstawy prawnej dla przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, w szczególności jego art. 2–4, a także art. 5 ust. 2. Państwo to dodaje, po drugie, że ustanowiona we wspomnianym rozporządzeniu procedura stanowi obejście procedury przewidzianej w art. 7 TUE, mającej charakter wyłączny, jeśli chodzi o ochronę wartości wskazanych w art. 2 TUE, a także narusza przewidziane w art. 269 TFUE ograniczenie właściwości Trybunału.

#### *1) W przedmiocie podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia*

- 98 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, przyjmują w drodze rozporządzenia „zasady finansowe określające w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków”.
- 99 Otóż takie zasady mają na celu uregulowanie wszystkich aspektów związanych z wykonywaniem budżetu Unii objętych tytułem II, zatytułowanym „Postanowienia finansowe”, części szóstej traktatu FUE, dotyczącej „[p]ostanowień instytucjonalnych i finansowych”, a tym samym wykonywania tego budżetu w szerokim znaczeniu.
- 100 Oprócz tego, że art. 322 TFUE znajduje się w rozdziale 5 tego tytułu II, zatytułowanym „Przepisy wspólne”, należy bowiem zauważyć, że do tego postanowienia odniesienie czy-

nią: art. 310 ust. 2 i 3 TFUE, który znajduje się w części wprowadzającej tego tytułu II, art. 315 akapity pierwszy i drugi oraz art. 316 akapity pierwszy i drugi TFUE, które zawarte są w rozdziale 3 tegoż tytułu II, zatytułowanym „Roczny budżet Unii”, a także art. 317 TFUE, który znajduje się w rozdziale 4 tego samego tytułu, zatytułowanym „Wykonanie budżetu i absolutorium”.

- 101 Otóż art. 310 i 315–317 TFUE są w całości związane z wykonaniem budżetu Unii.
- 102 Artykuł 310 TFUE stanowi bowiem w ust. 1, że wszystkie dochody i wydatki Unii powinny stanowić przedmiot preliminarza na każdy rok budżetowy i być wpisane do budżetu, oraz przewiduje w ust. 3, że dokonanie wydatków wpisanych do budżetu wymaga uprzedniego przyjęcia prawnie wiążącego aktu Unii stanowiącego podstawę prawną jej działania oraz dokonania odpowiednich wydatków zgodnie z rozporządzeniem, o którym mowa w artykule 322 TFUE, z zastrzeżeniem wyjątków w nim określonych. Wreszcie ten sam art. 310 TFUE wymaga w ust. 5, by budżet był wykonywany zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, a państwa członkowskie powinny współpracować z Unią w celu zagwarantowania wykorzystania środków wpisanych do budżetu zgodnie z tą zasadą.
- 103 Co się tyczy art. 315 TFUE, stanowi on w akapicie pierwszym, że jeśli na początku roku budżetowego budżet nie był jeszcze ostatecznie przyjęty, wydatki mogą być dokonywane miesięcznie na rozdział, według przepisów rozporządzenia wydanego w wykonaniu artykułu 322 TFUE, w granicach jednej dwunastej środków przyznanych w ramach danego rozdziału budżetu w poprzednim roku budżetowym, przy czym kwota ta nie może przekraczać jednej dwunastej środków przewidzianych w tym samym rozdziale w projekcie budżetu. Artykuł 316 TFUE dotyczy z kolei przeniesienia na kolejny rok budżetowy środków niewykorzystanych na koniec roku budżetowego.
- 104 Co się tyczy art. 317 TFUE, stanowi on w szczególności, że Komisja wykonuje budżet we współpracy z państwami członkowskimi, zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie artykułu 322 TFUE, na własną odpowiedzialność i w granicach przyznanych środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Wymaga on również, aby państwa członkowskie współpracowały z Komisją w celu zapewnienia, by środki były wykorzystywane zgodnie z tą zasadą, i precyzuje, że rozporządzenie przyjęte na podstawie art. 322 TFUE przewiduje obowiązki kontroli i audytu państw członkowskich w zakresie wykonania budżetu oraz wynikającą z nich odpowiedzialność.
- 105 Wynika z tego, że zasady finansowe, które ustalają „w szczególności warunki” wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, odczytywane w świetle postanowień wskazanych w pkt 101 niniejszego wyroku, obejmują nie tylko zasady określające sposób, w jaki dokonywane są jako takie wydatki wpisane do tego budżetu, lecz również w szczególności zasady określające obowiązki w zakresie kontroli i audytu spoczywające na państwach członkowskich, gdy Komisja we współpracy z nimi wykonuje budżet, oraz wynikającą z nich odpowiedzialność. W szczególności widać wyraźnie, że te zasady finansowe mają między innymi na celu zapewnienie przy wykonywaniu budżetu Unii przestrzegania zasady należytego zarządzania finansami, w tym również przez państwa członkowskie.
- 106 To w świetle powyższych ustaleń należy zbadać w niniejszej sprawie, czy art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE może stanowić właściwą podstawę prawną dla przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia.

- 107 W tym względzie utrwalone orzecznictwo wskazuje, że wybór podstawy prawnej aktu prawnego Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą cel i treść tego aktu (wyroki: z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 31; z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 38; a także z dnia 8 grudnia 2020 r., Polska/Parlament i Rada, C-626/18, EU:C:2020:1000, pkt 43).
- 108 Ponadto przy ustalaniu właściwej podstawy prawnej można uwzględnić kontekst prawny nowego uregulowania, w szczególności w zakresie, w jakim taki kontekst może rzucić światło na cel tego uregulowania (wyroki: z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 32; z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 39; a także z dnia 8 grudnia 2020 r., Polska/Parlament i Rada, C-626/18, EU:C:2020:1000, pkt 44).
- 109 W niniejszej sprawie, co się tyczy w pierwszej kolejności kwestii, czy podstawą prawną zaskarżonego rozporządzenia, ze względu na jego cel, może być art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą zasadniczo, że ostateczny cel tego rozporządzenia polega na umożliwieniu przeprowadzenia zarówno przez Komisję, jak i przez Radę, oceny poszanowania zasad państwa prawnego, a także w przypadku stwierdzenia ich naruszenia, stosowania sankcji za pomocą budżetu Unii, który to cel wynika również z uzasadnienia towarzyszącego wnioskowi Komisji, który leżał u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia.
- 110 W tym względzie, po pierwsze, art. 1 zaskarżonego rozporządzenia stanowi, że ustanawia ono „przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich”. Brzmienie tego przepisu wskazuje zatem na to, że owo rozporządzenie ma na celu ochronę budżetu Unii przed naruszeniami mogącymi wynikać z pogwałcenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim.
- 111 Po drugie, z łącznej lektury art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że procedura przewidziana w celu przyjęcia „odpowiednich środków” ochrony budżetu Unii może zostać zainicjowana przez Komisję tylko wtedy, gdy instytucja ta stwierdzi, że istnieją uzasadnione powody, by uznać nie tylko, że w danym państwie członkowskim doszło do naruszeń zasad państwa prawnego, ale przede wszystkim, że naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych.
- 112 Ponadto z art. 5 ust. 1 i 3 tego rozporządzenia wynika, że owe odpowiednie środki polegają zasadniczo na zawieszeniu płatności lub wykonania zobowiązania prawnego, zawieszeniu wypłaty rat, zawieszeniu korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego przez budżet Unii, zawieszeniu zatwierdzenia programów lub zobowiązań, na zakończeniu obowiązywania zobowiązań prawnych, na zakazie zaciągania nowych zobowiązań prawnych lub na zakazie zawierania nowych umów, na przedterminowej spłacie gwarantowanych pożyczek, na zmniejszeniu korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego, na ograniczeniu zobowiązań lub zmniejszeniu płatności zaliczkowych oraz na wstrzymaniu biegu terminów płatności, a także że środki te powinny być proporcjonalne, to znaczy ograniczone do tego, co jest ściśle konieczne w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na jej interesy finansowe.

- 113 Dodatkowo zgodnie z art. 7 ust. 2 akapit drugi zaskarżonego rozporządzenia Komisja występuje do Rady z wnioskiem o uchylenie przyjętych środków, jeżeli warunki określone w art. 4 tego rozporządzenia przestały być spełnione, a tym samym w szczególności gdy nie istnieje już wpływ lub poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych, wobec czego, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 185 opinii, środki te muszą zostać uchylone, gdy wpływ na wykonywanie budżetu ustaje, nawet jeśli stwierdzone naruszenia zasad państwa prawnego nadal się utrzymują.
- 114 Tymczasem rodzaje środków, jakie mogą zostać przyjęte, kryteria ich wyboru i ich zakres, a także warunki przyjmowania i uchylania tych środków – w zakresie, w jakim są one wszystkie związane z wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu na prawidłowe zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii – potwierdzają tezę, że zaskarżone rozporządzenie ma na celu ochronę budżetu Unii podczas jego wykonywania.
- 115 Co więcej, z brzmienia art. 5 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia odczytywanego w świetle ust. 4 tego artykułu oraz z brzmienia motywu 19 tego rozporządzenia wynika, że przywołany przepis nie ma na celu, jak podnoszą Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, nałożenia na państwo członkowskie kar za naruszenie zasady państwa prawnego, lecz ochronę uzasadnionych interesów odbiorców końcowych i beneficjentów, w sytuacji gdy na podstawie omawianego rozporządzenia wobec państwa członkowskiego zostaną podjęte odpowiednie środki. Przepis ten określa zatem konsekwencje takich środków dla osób trzecich. W związku z tym wspomniany przepis nie może uzasadniać twierdzenia, zgodnie z którym celem zaskarżonego rozporządzenia jest raczej nakładanie kar za naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim jako takie, aniżeli ochrona budżetu Unii.
- 116 Po trzecie, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 130 opinii, motywy zaskarżonego rozporządzenia potwierdzają zamierzony cel tego rozporządzenia w postaci, w jakiej wynika on z jego art. 1, a mianowicie cel, którym jest ochrona budżetu Unii. Motywy 2 i 7–9 tego rozporządzenia stanowią bowiem w szczególności, że Rada Europejska stwierdziła, iż interesy finansowe Unii powinny być chronione zgodnie z wartościami wskazanymi w art. 2 TUE, że w każdej sytuacji, w której państwa członkowskie wykonują budżet Unii, poszanowanie państwa prawnego jest jednym z zasadniczych warunków zgodności z zasadą należytego zarządzania finansami zapisaną w art. 317 TFUE, że należyte zarządzanie finansami może być zapewnione przez państwa członkowskie tylko wtedy, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem, gdy przypadki naruszeń prawa są skutecznie ścigane i gdy arbitralne lub bezprawne decyzje organów publicznych mogą być poddane skutecznej kontroli sądowej, oraz że niezależność i bezstronność wymiaru sprawiedliwości, a także służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratury są wymagane jako minimalna gwarancja chroniąca przed bezprawnymi i arbitralnymi decyzjami organów publicznych mogących szkodzić interesom finansowym Unii. Motyw 13 zaskarżonego rozporządzenia wskazuje, że w tym kontekście istnieje zatem „wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami”, przy czym jego motyw 15 uściśla z kolei, że „[n]aruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności oddziałujące na prawidłowość funkcjonowania organów publicznych i skuteczność kontroli sądowej, mogą poważnie szkodzić interesom finansowym Unii”.
- 117 Co się tyczy motywu 14 zaskarżonego rozporządzenia, to o ile stanowi on, że przewidziany w nim mechanizm „uzupełnia” instrumenty promujące zasadę państwa prawnego i jej stoso-



- wanie, o tyle uściśla on też, że mechanizm ten przyczynia się do tego promowania, „chroniąc budżet Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego mającymi wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii”.
- 118 Po czwarte, w uzasadnieniu wniosku, który leżał u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, Komisja niewątpliwie wskazała, że wyrażone zostały żądania podjęcia przez Unię działań w celu ochrony państwa prawnego, a w konsekwencji podjęcia środków mających na celu zapewnienie jej poszanowania. Jednakże w tym samym uzasadnieniu Komisja umotywowała swój wniosek potrzebą „ochrony interesów finansowych Unii przed ryzykiem straty finansowej spowodowanym uogólnionymi brakami w zakresie w praworządności w państwie członkowskim”.
- 119 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że wbrew temu, co twierdzą Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, celem zaskarżonego rozporządzenia jest ochrona budżetu Unii przed wystarczająco bezpośrednim wpływem naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim na ten budżet, a nie samo w sobie nakładanie kar za takie naruszenia.
- 120 Powyższy cel jest zaś spójny z wymogiem, zgodnie z którym budżet Unii powinien być wykonywany zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, zapisaną w szczególności w art. 310 ust. 5 TFUE, przy czym wymóg ten ma zastosowanie do całości postanowień tytułu II części szóstej traktatu FUE dotyczących wykonywania budżetu Unii, a tym samym między innymi do art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 121 W drugiej kolejności, co się tyczy kwestii, czy zaskarżone rozporządzenie ze względu na swoją treść może być oparte na podstawie prawnej art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, twierdzą zasadniczo, że nie jest to odpowiednia podstawa w szczególności dla art. 2–4 i art. 5 ust. 2 tego rozporządzenia. Po pierwsze, art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE nie pozwala zdefiniować ani pojęcia „państwa prawnego”, ani pojęcia „naruszenia zasad państwa prawnego”. Po drugie, związek między naruszeniami zasad państwa prawnego a budżetem Unii jest zbyt szeroki i gdyby utrzymać to kryterium, pozwalałoby ono powiązać z budżetem wszelkie dziedziny prawa Unii, a także istotne aspekty systemów prawnych państw członkowskich. Po trzecie, wspomniany art. 5 ust. 2 nie dotyczy budżetu Unii ani jego wykonania, lecz dotyczy budżetów państw członkowskich. Po czwarte, wspomniane art. 2–4 umożliwiają instytucjom Unii przeprowadzenie oceny sytuacji i instytucji krajowych, które nie są objęte zakresem stosowania prawa Unii.
- 122 W tym względzie, po pierwsze, strony postępowania zgadzają się co do tego, że „mechanizm warunkowości”, który uzależnia korzystanie z finansowania z budżetu Unii od spełnienia pewnych warunków, może wchodzić w zakres pojęcia „zasad finansowych” w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 123 Niemniej jednak podczas gdy Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, uważają, że warunek taki powinien być ściśle powiązany albo z jednym z celów programu lub szczególnego działania Unii, albo z należytyim zarządzaniem finansami w ramach budżetu Unii, Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, uważają, że taki mechanizm może mieć również charakter „warunkowości horyzontalnej”, w tym sensie, że dany warunek może być związany z wartością państwa prawnego wskazaną w art. 2 TUE, której należy przestrzegać we wszystkich obszarach działania Unii.

- 124 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się na wartościach, w tym na wartości państwa prawnego, które są wspólne państwom członkowskim, oraz że zgodnie z art. 49 TUE poszanowanie tych wartości stanowi warunek wstępny przystąpienia do Unii każdego państwa europejskiego wnoszącego o członkostwo w Unii (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 160, 161 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 125 Jak wskazano bowiem w motywie 5 zaskarżonego rozporządzenia, gdy państwo kandydujące staje się państwem członkowskim, przystępuje ono do struktury prawnej opartej na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi pozostałymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – wspólne wartości, na których opiera się Unia, wskazane w art. 2 TUE. Założenie to należy do szczególnych i zasadniczych cech prawa Unii, mających związek z samą jego naturą i wynikających z autonomii, jaką prawo to cieszy się względem prawa państw członkowskich oraz prawa międzynarodowego. Oznacza ono i uzasadnia istnienie między państwami członkowskimi wzajemnego zaufania, że wartości te będą uznawane i że w związku z tym prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane [zob. podobnie opinia 2/13 (Przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 166–168; wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 30; z dnia 20 kwietnia 2021 r., *Repubblica*, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 62]. Motyw ten doprecyzowuje także, że również po przystąpieniu do Unii przepisy i praktyki państw członkowskich powinny być zgodne ze wspólnymi wartościami, na których opiera się Unia.
- 126 Wynika z tego, że przestrzeganie przez państwo członkowskie wartości wskazanych w art. 2 TUE stanowi warunek korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów do tego państwa członkowskiego (wyroki: z dnia 20 kwietnia 2021 r., *Repubblica*, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 63; 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 162; a także 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). 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.
- 127 Wartości wskazane w art. 2 TUE zostały określone i są podzielane przez państwa członkowskie. Definiują one samą tożsamość Unii jako wspólnego porządku prawnego. A zatem Unia powinna być w stanie, w granicach swoich uprawnień przewidzianych w traktatach, bronić tych wartości.
- 128 Wynika z tego, że zgodnie z zasadą przyznania ustanowioną w art. 5 ust. 2 TUE, a także z zasadą spójności polityk Unii przewidzianą w art. 7 TFUE, wartość wspólna Unii i państwom członkowskim, jaką jest państwo prawne, należąca do samych fundamentów Unii i jej porządku prawnego, może uzasadniać mechanizm warunkowości mieszczący się w pojęciu „zasad finansowych” w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 129 W tym względzie należy zauważyć, że z jednej strony budżet Unii jest jednym z głównych instrumentów pozwalających na skonkretyzowanie w politykach i działaniach Unii wspomnianej w art. 2 TUE zasady solidarności, która sama stanowi jedną z podstawowych zasad prawa Unii (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., *Niemcy/Polska*,

- C-848/19 P, EU:C:2021:598, pkt 38), a z drugiej strony urzeczywistnienie tej zasady za pomocą budżetu Unii opiera się na wzajemnym zaufaniu między państwami członkowskimi, że wspólne zasoby zapisane w tym budżecie będą wykorzystywane w sposób odpowiedzialny. Tymczasem samo to wzajemne zaufanie opiera się, jak przypomniano w pkt 125 niniejszego wyroku, na zobowiązaniu każdego z państw członkowskich do wywiązania się z obowiązków ciężących na nim na mocy prawa Unii i do poszanowania w sposób stały, jak wynika to zresztą z motywu 5 zaskarżonego rozporządzenia, wartości wskazanych w art. 2 TUE, do których należy państwo prawne.
- 130 Ponadto, jak wskazano w motywie 13 zaskarżonego rozporządzenia, istnieje wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego z jednej strony a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, a także ochroną interesów finansowych Unii z drugiej strony.
- 131 To należyte zarządzanie finansami i owe interesy finansowe mogą bowiem zostać poważnie zagrożone wskutek naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim, ponieważ rzeczono naruszenia mogą skutkować w szczególności brakiem gwarancji, że wydatki pokrywane z budżetu Unii spełniają wszystkie warunki finansowania przewidziane w prawie Unii i w konsekwencji odpowiadają celom realizowanym przez Unię, gdy finansuje ona takie wydatki.
- 132 W szczególności nie można w pełni zagwarantować poszanowania tych warunków i celów jako elementów prawa Unii w braku skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu przestrzegania prawa Unii, zważywszy, że istnienie takiej sprawowanej przez niezależne sądy kontroli – zarówno w państwach członkowskich, jak i na szczeblu Unii – jest nieodłącznym elementem państwa prawnego (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 219, 222).
- 133 Z powyższego wynika, że wbrew temu, co twierdzą Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, mechanizm warunkowości może również wchodzić w zakres pojęcia „zasad finansowych” zawartego w art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, gdy ustanawia on, w celu korzystania z finansowania z budżetu Unii, horyzontalną warunkowość związaną z poszanowaniem przez państwo członkowskie wskazanej w art. 2 TUE wartości, jaką jest państwo prawne, i odnoszącą się do wykonywania budżetu Unii.
- 134 Tymczasem art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia ustanawia taki mechanizm horyzontalnej warunkowości, ponieważ przewiduje, że w przypadku stwierdzenia, iż naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii, przyjmowane są odpowiednie środki.
- 135 Z art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia wynika bowiem, że przepis ten zawiera zamknięty katalog „odpowiednich środków”, które mogą zostać przyjęte, a które zostały sumarycznie przedstawione w pkt 112 niniejszego wyroku i które rzeczywiście wszystkie odnoszą się do wykonywania budżetu Unii.
- 136 Co się tyczy warunku przewidzianego w art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, dotyczącego istnienia „naruszenia zasad państwa prawnego”, art. 2 lit. a) tego rozporządzenia stanowi, że pojęcie „państwa prawnego” oznacza w rozumieniu tego rozporządzenia „war-

tość Unii wymienioną w art. 2 [TUE]” i uściśla, że pojęcie to obejmuje zasady legalności, pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, skutecznej ochrony sądowej, podziału władzy oraz niedyskryminacji i równości wobec prawa. W tym samym przepisie podkreślono jednak, że pojęcie „państwa prawnego” zdefiniowane na potrzeby stosowania rzeczzonego rozporządzenia „jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE”. Z powyższego wynika, że poszanowanie tych wartości i tych zasad w zakresie, w jakim stanowią one część samej definicji wartości „państwa prawnego” wskazanej w art. 2 TUE lub, jak wynika z drugiego zdania tego artykułu, są ściśle związane ze społeczeństwem respektującym zasady państwa prawnego, może być wymagane w ramach mechanizmu horyzontalnej warunkowości, takiego jak ten ustanowiony w zaskarżonym rozporządzeniu.

- 137 Ponadto art. 3 zaskarżonego rozporządzenia, który wymienia przesłanki mogące wskazywać na naruszenia tych zasad, a wśród nich niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów, ma na celu, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 152 i 280 opinii, ułatwienie stosowania tego rozporządzenia.
- 138 Co się tyczy art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia, wynika z niego, że aby naruszenia zasad państwa prawnego mogły zostać objęte mechanizmem horyzontalnej warunkowości ustanowionym w ust. 1 tego artykułu, muszą one dotyczyć sytuacji lub działań organów wymienionych w tym ust. 2 lit. a)–h), pod warunkiem że mają one znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii.
- 139 Z powyższego wynika, że art. 2 lit. a), art. 3, art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia stanowią elementy składające się na mechanizm horyzontalnej warunkowości ustanowiony w art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia bezpośrednio, gdyż określają definicje niezbędne do jego wykonania, wyznaczają zakres jego stosowania i przewidują środki, do których może on prowadzić. Przepisy te stanowią zatem integralną część owego mechanizmu i mieszczą się w związku z tym w zakresie pojęcia „zasad finansowych” w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 140 Po drugie, stwierdzenia tego nie podważa argumentacja Węgier, popieranych przez Rzeczpospolitą Polską, zgodnie z którą art. 2–4 zaskarżonego rozporządzenia umożliwiają instytucjom Unii przeprowadzenie oceny zaistniałych w państwach członkowskich sytuacji, które nie są objęte zakresem stosowania prawa Unii.
- 141 Jak zostało bowiem wskazane w pkt 111 niniejszego wyroku, z łącznej lektury art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że procedura, którą rozporządzenie to przewiduje w celu przyjęcia „odpowiednich środków” ochrony budżetu Unii, może zostać zainicjowana przez Komisję tylko wtedy, gdy instytucja ta stwierdzi, że istnieją uzasadnione powody, by uznać nie tylko, że w danym państwie członkowskim doszło do naruszeń zasad państwa prawnego, ale przede wszystkim, że naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych.
- 142 Co więcej, jak stwierdzono w pkt 138 niniejszego wyroku, z art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że naruszenia zasad państwa prawnego, aby mogły być objęte mechanizmem horyzontalnej warunkowości ustanowionym w ust. 1 tego artykułu, muszą dotyczyć sytuacji lub działań organów wymienionych w lit. a)–h) tego ust. 2, pod warunkiem że mają one znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii.

- 143 Takiego znaczenia można zaś domniemywać w wypadku funkcjonowania organów wykonujących budżet Unii i przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty, o których mowa w lit. a) i b) tego ust. 2. Co się tyczy służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur, ich prawidłowe funkcjonowanie zostało uwzględnione w lit. c) tego ustępu wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczy naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii. Podobnie jest w przypadku zapobiegania i karania przez sądy krajowe lub organy administracji naruszeń prawa Unii wymienionych w lit. e). Jeżeli chodzi o kontrolę sądową, do której odnosi się lit. d), jest ona przywoływana jedynie w zakresie, w jakim dotyczy działań organów wymienionych w lit. a)–c). Odzyskiwanie nienależnie wypłaconych środków, przewidziane w lit. f), obejmuje wyłącznie środki pochodzące z budżetu Unii, podobnie jak ma to miejsce w przypadku współpracy z OLAF-em i EPPO wskazanej w lit. g) tego ust. 2. Wreszcie lit. h) odnosi się wyraźnie do wszystkich innych sytuacji i działań organów, które mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony jej interesów finansowych.
- 144 Wynika z tego, że wbrew temu, co twierdzą Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony zaskarżone rozporządzenie pozwala instytucjom Unii na przeprowadzenie oceny sytuacji w państwach członkowskich tylko pod warunkiem, że mają one znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii, zaś z drugiej strony odpowiednie środki mogą zostać przyjęte na podstawie tego rozporządzenia tylko wtedy, gdy zostanie wykazane, że takie sytuacje stanowią naruszenie jednej z zasad państwa prawnego, które wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na owo należyte zarządzanie finansami lub na ochronę owych interesów finansowych.
- 145 Tymczasem owe sytuacje, które mają znaczenie dla wykonywania budżetu Unii, nie tylko wchodzą w zakres stosowania prawa Unii, lecz mogą również, jak stwierdzono w pkt 133 niniejszego wyroku, być objęte zasadami finansowymi w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, przybierającymi postać mechanizmu horyzontalnej warunkowości powiązanego z poszanowaniem przez państwo członkowskie wartości państwa prawnego.
- 146 Po trzecie, wbrew temu, co twierdzą Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, okoliczność, że mechanizm horyzontalnej warunkowości spełniający kryteria określone w pkt 133 niniejszego wyroku, powiązany z poszanowaniem przez państwo członkowskie wartości państwa prawnego wskazanej w art. 2 TUE i dotyczący wykonywania budżetu Unii, może wchodzić w zakres pojęcia „zasad finansowych określających w szczególności warunki [...] wykonywania budżetu” w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, nie rozszerza zakresu tego pojęcia na sfery, które nie są konieczne dla należytego wykonania budżetu Unii.
- 147 Artykuł 4 zaskarżonego rozporządzenia ogranicza bowiem w ust. 2 zakres stosowania ustanowionego w tym rozporządzeniu mechanizmu warunkowości do sytuacji i działań organów, które są powiązane z wykonywaniem budżetu Unii, i wymaga w ust. 1, by przyjęcie odpowiednich środków było uzależnione od zaistnienia naruszeń zasad państwa prawnego, które wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych. Ta ostatnia przesłanka wymaga zatem ustalenia rzeczywistego związku między tymi naruszeniami a takim wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu.
- 148 Należy podkreślić w tym względzie, że stosowanie art. 4 ust. 1 i 2 zaskarżonego rozporządzenia podlega wymogom proceduralnym określonym w art. 6 ust. 1–9 tego rozporzą-

- dzenia, z którymi wiąże się, jak wskazuje motyw 26 tego rozporządzenia, spoczywający na Komisji obowiązek oparcia się przy badaniu, czy przyjęcie odpowiednich środków jest uzasadnione, na dowodach oraz poszanowania zasad obiektywności, niedyskryminacji i równości państw członkowskich wobec traktatów.
- 149 Jeśli chodzi w szczególności o stwierdzanie i ocenę naruszeń zasad państwa prawnego, motyw 16 zaskarżonego rozporządzenia precyzuje, że ocena ta powinna być obiektywna, bezstronna i uczciwa. Ponadto przestrzeganie wszystkich tych obowiązków podlega pełnej kontroli sądowej ze strony Trybunału.
- 150 Po czwarte, co się tyczy kwestii, czy art. 5 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia może być oparty na podstawie prawnej art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, w pkt 115 niniejszego wyroku wskazano, że pierwszy z tych przepisów realizuje cel polegający na ochronie uzasadnionych interesów odbiorców końcowych i beneficjentów w przypadku podjęcia na podstawie tego rozporządzenia odpowiednich środków wobec państwa członkowskiego. Stąd wniosek, że przepis ów dotyczy skutków prawnych i finansowych związanych ze środkami ochrony budżetu Unii w rozumieniu tego art. 5, które z kolei, jak wyjaśniono w pkt 112 i 135 niniejszego wyroku, dotyczą wykonania budżetu Unii.
- 151 Ponadto, jak stwierdzono w pkt 99 niniejszego wyroku, zasady finansowe, które określają „w szczególności warunki” wykonania budżetu w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, mają na celu uregulowanie wszystkich aspektów związanych z wykonywaniem budżetu Unii objętych tytułem II części szóstej traktatu FUE, a zatem z wykonaniem budżetu w szerokim znaczeniu tego słowa.
- 152 Należy zaś uznać, że przepis, który podobnie jak art. 5 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia dotyczy skutków prawnych i finansowych związanych ze środkami ochrony budżetu Unii w rozumieniu tego art. 5, które to środki są środkami dotyczącymi wykonania budżetu Unii, sam odnosi się do wykonania budżetu i w związku z tym można go postrzegać jako przepis określający warunki wykonywania budżetu Unii.
- 153 W świetle całości powyższych rozważań nie można zgodzić się z twierdzeniami Węgry, popieranych przez Rzeczpospolitą Polską, dotyczącymi błędnej podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia z uwagi na to, że rozporządzenie to nie ustanawia zasad finansowych w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 154 Niemniej jednak należy jeszcze zbadać, czy – jak podnoszą w istocie Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską – nie jest tak, że ustawodawca Unii nie jest uprawniony do przyjęcia zasad finansowych takich jak te przewidziane w zaskarżonym rozporządzeniu, ponieważ stanowią one obejście art. 7 TUE i art. 269 TFUE.

## **2) W przedmiocie obejścia art. 7 TUE i art. 269 TFUE**

- 155 W pierwszej kolejności Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą zasadniczo, że jedynie procedura przewidziana w art. 7 TUE przyznaje instytucjom Unii kompetencję do badania, stwierdzania i w stosownym przypadku karania naruszeń wartości zapisanych w art. 2 TUE, do których może dochodzić w państwie członkowskim, w szczególności dlatego, że kompetencja ta obejmuje dziedziny, które pozostają poza zakresem stosowania prawa Unii, wśród których znajduje się funkcjonowanie organów i instytucji państw członkowskich, a państwa członkowskie, jako autorzy traktatów, uregulowały wszystkie aspekty tej procedury w traktacie UE. Ponieważ traktaty nie zawierają żadnej delegacji kompetencji prawodawczych z art. 7 TUE, ani to postanowienie, ani żadne inne postanowienie



- wspomnianych traktatów nie upoważnia ustawodawcy Unii do ustanowienia procedury równoległej do procedury przewidzianej w art. 7 TUE, służącej stwierdzeniu naruszenia wartości zapisanych w art. 2 TUE i określeniu wynikających stąd konsekwencji prawnych.
- 156 W tym względzie, po pierwsze, należy przypomnieć, że wskazane w art. 2 TUE wartości stanowiące podwaliny Unii i wspólne dla państw członkowskich obejmują wartości takie jak poszanowanie godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowanie praw człowieka w społeczeństwie opartym między innymi na niedyskryminacji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.
- 157 W preambule karty praw podstawowych przypomniano w szczególności, że Unia opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego oraz uznaje prawa, wolności i zasady określone w tej karcie. Artykuły 6, 10–13, 15, 16, 20, 21 i 23 karty praw podstawowych precyzują znaczenie wartości godności osoby ludzkiej, wolności, równości, poszanowania praw człowieka, niedyskryminacji oraz równości kobiet i mężczyzn, wskazanych w art. 2 TUE. Artykuł 47 karty praw podstawowych oraz art. 19 TUE gwarantują w szczególności prawo do skutecznego środka prawnego oraz prawo dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy dla potrzeb ochrony praw i wolności zagwarantowanych prawem Unii.
- 158 Dodatkowo art. 8 i 10, art. 19 ust. 1, art. 153 ust. 1 lit. i) i art. 157 ust. 1 TFUE precyzują znaczenie wartości równości, niedyskryminacji oraz równości kobiet i mężczyzn, a także pozwalają ustawodawcy Unii na przyjmowanie norm prawa wtórnego mających na celu urzeczywistnienie tych wartości.
- 159 Z dwóch powyższych punktów wynika, że wbrew temu, co podnoszą Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, poza procedurą przewidzianą w art. 7 TUE liczne postanowienia traktatów, często skonkretyzowane w różnych aktach prawa wtórnego, przyznają instytucjom Unii kompetencję do badania, stwierdzania oraz – w stosownym wypadku – karania naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE, do których doszło w państwie członkowskim.
- 160 Co się tyczy w szczególności wartości państwa prawnego, niektóre aspekty tej wartości są chronione przez art. 19 TUE, co zresztą Węgry przyznają. Podobnie jest w przypadku art. 47–50 karty praw podstawowych, zawartych w jej tytule VI, zatytułowanym „Wymiar sprawiedliwości”, które gwarantują, odpowiednio, prawo do skutecznego środka prawnego i prawo dostępu do bezstronnego sądu, domniemanie niewinności i prawo do obrony, zasady ustawowej określoności oraz proporcjonalności czynów zabronionych i kar oraz prawo do tego, by nie być ponownie sądzonym lub karanym za ten sam czyn.
- 161 W szczególności Trybunał orzekł, że art. 19 TUE, który konkretyzuje zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, wymaga, aby państwa członkowskie, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ustanowiły system środków prawnych i procedur zapewniający jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii [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 108, 109 i przytoczone tam orzecznictwo]. Spełnienie tego wymogu może zaś podlegać kontroli Trybunału, w szczególności w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionej przez Komisję na podstawie art. 258 TFUE. [zob. podobnie wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 58, 59; a także z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 106, 107)].

- 162 Trybunał orzekł ponadto, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowany w świetle art. 47 karty praw podstawowych, nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy, jeśli chodzi o niezależność sądów mających dokonywać wykładni prawa Unii i je stosować, skutkiem czego sąd krajowy jest zobowiązany do odstąpienia od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego naruszających art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w razie potrzeby po uzyskaniu od Trybunału wykładni tego ostatniego postanowienia w ramach procedury odesłania prejudycjalnego [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 142–146].
- 163 Z rozważań zawartych w pkt 159–162 niniejszego wyroku wynika zatem, że nie można uwzględnić argumentacji Węgier, zgodnie z którą wartość, jaką jest państwo prawne, może być chroniona przez Unię wyłącznie w ramach procedury przewidzianej w art. 7 TUE.
- 164 Po drugie, co się tyczy twierdzeń Węgier, popieranych przez Rzeczpospolitą Polską, zgodnie z którymi jedynie art. 7 TUE umożliwia instytucjom Unii kontrolę przestrzegania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego w dziedzinach nienależących do zakresu stosowania prawa Unii, wśród których znajduje się funkcjonowanie organów i instytucji państw członkowskich, wystarczy przypomnieć, że zaskarżone rozporządzenie nie upoważnia ani Komisji, ani Rady do przeprowadzania takiej kontroli w zakresie wykraczającym poza działania organu państwa członkowskiego lub poza sytuacjami, które można przypisać takiemu organowi, związanymi z wykonywaniem budżetu Unii i należącymi w rezultacie do zakresu stosowania prawa Unii.
- 165 Jak już bowiem stwierdzono w pkt 141–145 niniejszego wyroku, z jednej strony, zaskarżone rozporządzenie pozwala instytucjom Unii na dokonanie oceny sytuacji w państwach członkowskich wyłącznie pod warunkiem, że sytuacje te mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii, a z drugiej strony – odpowiednie środki mogą zostać przyjęte na podstawie tego rozporządzenia tylko wtedy, gdy zostanie stwierdzone, że takie sytuacje wiążą się z naruszeniem jednej z zasad państwa prawnego, które wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na owe należyte zarządzanie finansami lub ochronę wspomnianych interesów finansowych.
- 166 W drugiej kolejności, co się tyczy twierdzenia, zgodnie z którym zaskarżone rozporządzenie skutkuje obejściem procedury przewidzianej w art. 7 TUE i rozszerzeniem kompetencji Trybunału określonych w art. 269 TFUE, Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą zasadniczo, że procedura ustanowiona tym rozporządzeniem stanowi w określonych przypadkach konkretyzację procedury, o której mowa w art. 7 TUE, a w efekcie ustanawia procedurę równoległą, pozwalającą po przeprowadzeniu pogłębionej analizy na stwierdzenie naruszeń zasad państwa prawnego przez państwa członkowskie. Wspomniane rozporządzenie umożliwia wyciągnięcie z takich naruszeń konsekwencji prawnych identycznych z konsekwencjami przewidzianymi w art. 7 TUE, chociaż ustawodawcy Unii nie upoważnia do tego ani rzeczone postanowienie, ani żadne inne postanowienie traktatów. W ten sposób owo rozporządzenie, przyznając nowe kompetencje Komisji, Radzie i Trybunałowi, narusza równowagę instytucjonalną ustanowioną w art. 7 TUE, art. 13 ust. 2 TUE oraz art. 269 TFUE.
- 167 W tym względzie, po pierwsze, należy zauważyć, że ustawodawca Unii nie może ustanowić, bez naruszenia art. 7 TUE, procedury równoległej do procedury przewidzianej

- w tym postanowieniu, która miałaby zasadniczo ten sam przedmiot, zmierzała do tego samego celu i pozwalała na przyjęcie identycznych środków, a zarazem przewidywała udział innych instytucji lub przesłanki materialne i proceduralne inne niż te przewidziane w owym postanowieniu.
- 168 Ustawodawca Unii może jednak, gdy dysponuje w tym celu podstawą prawną, ustanowić w akcie prawa wtórnego inne procedury odnoszące się do wartości wskazanych w art. 2 TUE, w tym wartości państwa prawnego, pod warunkiem że procedury będą się różniły zarówno pod względem ich celu, jak i przedmiotu od procedury przewidzianej w art. 7 TUE (zob. analogicznie wyrok z dnia 7 lutego 1979 r., Francja/Komisja, 15/76 i 16/76, EU:C:1979:29, pkt 26; postanowienie z dnia 11 lipca 1996 r., An Taisce i WWF UK/Komisja, C-325/94 P, EU:C:1996:293, pkt 25; a także wyrok z dnia 11 stycznia 2001 r., Grecja/Komisja, C-247/98, EU:C:2001:4, pkt 13).
- 169 W niniejszej sprawie, co się tyczy celów procedury określonej w art. 7 TUE i procedury przewidzianej w zaskarżonym rozporządzeniu, z art. 7 ust. 2–4 TUE wynika, że procedura przewidziana w tym artykule zezwala Radzie, w przypadku gdy Rada Europejska stwierdzi poważne i stałe naruszenie przez państwo członkowskie wartości wskazanych w art. 2 TUE, na zawieszenie niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów do tego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie, oraz że Rada może następnie zdecydować o zmianie lub uchyleniu podjętych środków w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia.
- 170 Procedura przewidziana w art. 7 TUE ma zatem na celu umożliwienie Radzie karania poważnych i stałych naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE, w szczególności w celu wymuszenia na danym państwie członkowskim położenia kresu tym naruszeniom.
- 171 Natomiast, jak wynika z pkt 110–120 niniejszego wyroku, z charakteru środków, jakie mogą zostać przyjęte na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, a także z warunków przyjmowania i uchylania tych środków wynika, że ustanowiona w tym rozporządzeniu procedura ma na celu zapewnienie, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami wyrażoną w art. 310 ust. 5 i art. 317 akapit pierwszy TFUE, ochrony budżetu Unii w przypadku naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim, a nie nakładanie, za pomocą budżetu Unii, kar za takie naruszenia.
- 172 Stąd też cel procedury przewidzianej w zaskarżonym rozporządzeniu różni się od celu procedury ustanowionej w art. 7 TUE.
- 173 Jeśli chodzi o przedmiot każdej z tych dwóch procedur, należy zauważyć, że zakres stosowania procedury przewidzianej w art. 7 TUE obejmuje wszystkie wartości wskazane w art. 2 TUE, podczas gdy w zakresie procedury ustanowionej zaskarżonym rozporządzeniem wchodzi tylko jedna z owych wartości, a mianowicie państwo prawne.
- 174 Ponadto art. 7 TUE pozwala na zbadanie każdego poważnego i stałego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE, natomiast zaskarżone rozporządzenie dopuszcza badanie naruszeń zasad państwa prawnego wymienionych w jego art. 2 lit. a) tylko wtedy, gdy istnieją uzasadnione powody, by uznać, że mają one znaczenie dla budżetu.
- 175 Co się tyczy przesłanek wszczęcia tych dwóch postępowań należy zauważyć, że procedura przewidziana w art. 7 TUE może zostać uruchomiona, zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, w przypadku gdy istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo człon-

kowskie wartości wskazanych w art. 2 TUE, przy czym prawo do zainicjowania takiego postępowania przysługuje jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentowi lub Komisji, a jedynym wymogiem wstępnym jest wyraźne ryzyko poważnego naruszenia tych wartości i – w odniesieniu do zawieszenia na mocy art. 7 ust. 2 i ust. 3 TUE niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów do państwa członkowskiego – poważne i stałe naruszenie przez owo państwo tych wartości. Natomiast procedura ustanowiona w zaskarżonym rozporządzeniu może zostać wszczęta przez samą Komisję, kiedy istnieją uzasadnione powody, by uznać nie tylko, że w państwie członkowskim doszło do naruszenia zasad państwa prawnego, ale również i przede wszystkim, że naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych.

- 176 Dodatkowo jedyną materialną przesłanką wymaganą do przyjęcia środków w przypadku procedury z art. 7 TUE jest stwierdzenie przez Radę Europejską istnienia poważnego i stałego naruszenia przez dane państwo członkowskie wartości wskazanych w art. 2 TUE, podczas gdy – jak wskazano w pkt 147 niniejszego wyroku – zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 zaskarżonego rozporządzenia środki na podstawie tego rozporządzenia mogą zostać przyjęte tylko wtedy, gdy spełnione są dwie opisane poniżej przesłanki. Z jednej strony musi zostać wykazane, że naruszenie zasad państwa prawnego w państwie członkowskim dotyczy co najmniej jednej z sytuacji lub jednego z działań organów, o których mowa w tym ust. 2, pod warunkiem że mają one znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii. Z drugiej strony konieczne jest także dowiedzenie, że te naruszenia wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na owe należyte zarządzanie finansami lub interesy finansowe, przy czym przesłanka ta wymaga wykazania istnienia rzeczywistego związku między rzeczonymi naruszeniami a takim wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu.
- 177 Jeśli chodzi o charakter środków, jakie mogą zostać przyjęte na podstawie art. 7 ust. 3 TUE – polegają one na zawieszeniu „niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów dla danego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie”, a zatem mogą dotyczyć każdego prawa wynikającego ze stosowania traktatów do danego państwa członkowskiego. Z kolei środki, jakie mogą być przyjmowane na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, ograniczają się do tych wymienionych w jego art. 5 ust. 1 i sumarycznie przedstawionych w pkt 112 niniejszego wyroku, z których każdy ma charakter budżetowy.
- 178 Wreszcie art. 7 TUE przewiduje zmianę i uchylenie przyjętych środków wyłącznie w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia. Natomiast art. 7 ust. 2 akapity drugi i trzeci zaskarżonego rozporządzenia wiąże uchylenie i zmianę przyjętych środków z warunkami ich przyjmowania określonymi w art. 4 tego rozporządzenia. W związku z tym środki te mogą zostać uchylone lub zmienione nie tylko w przypadku, gdy naruszenia zasad państwa prawnego w danym państwie członkowskim – choćby częściowo – ustaną, ale przede wszystkim w przypadku, gdy naruszenia te, nawet gdyby dalej się utrzymywały, nie będą już miały znaczenia dla budżetu Unii. Mogłoby tak być w szczególności, w wypadku gdyby takie naruszenia przestały już dotyczyć jednej z sytuacji lub jednego z działań organów, o których mowa w ust. 2 tego artykułu, w wypadku gdyby takie sytuacje lub działania nie miały już znaczenia dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii, w wypadku gdyby naruszenie nie wpływało już lub nie stwarzało już poważnego ryzyka wpływu na to

- należyte zarządzanie lub na te interesy finansowe lub w wypadku gdyby związek między naruszeniem zasady państwa prawnego a takim wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu przestał być już wystarczająco bezpośredni.
- 179 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że procedura przewidziana w art. 7 TUE i procedura ustanowiona zaskarżonym rozporządzeniem realizują odmienne cele i każda z nich ma wyraźnie odmienny przedmiot.
- 180 Wynika z tego, że wbrew temu, co podnoszą Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, zaskarżonego rozporządzenia nie można postrzegać jako wprowadzającego procedurę równoległą, stanowiącą obejście art. 7 TUE.
- 181 Po drugie, co się tyczy argumentacji Węgier, popieranej przez Rzeczpospolitą Polską, zgodnie z którą zaskarżone rozporządzenie narusza równowagę instytucjonalną ustanowioną w art. 7 TUE i w art. 13 ust. 2 TUE, należy wskazać z jednej strony, że w dwóch poprzednich punktach niniejszego wyroku stwierdzono, iż procedura przewidziana w art. 7 TUE i procedura ustanowiona zaskarżonym rozporządzeniem realizują odmienne cele i mają odmienny przedmiot, wobec czego zaskarżonego rozporządzenia nie można postrzegać w ten sposób, że ustanawia ono równoległą procedurę stanowiącą obejście tego postanowienia.
- 182 W tych okolicznościach Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, nie mają podstaw, by twierdzić, że zaskarżone rozporządzenie narusza równowagę instytucjonalną ustanowioną w art. 7 TUE.
- 183 Z drugiej strony, w odniesieniu do wymogów określonych w art. 13 ust. 2 TUE, zgodnie z którym „[k]ażda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych”, trzeba wskazać, że z art. 6 zaskarżonego rozporządzenia wynika, iż procedurę tę prowadzi Komisja, a Rada przyjmuje w stosownych przypadkach, na wniosek Komisji, decyzję wykonawczą wprowadzającą odpowiednie środki, przy czym mimo odesłania w motywie 26 tego rozporządzenia do Rady Europejskiej rzezonony art. 6 nie nadaje tej instytucji żadnej roli w procedurze ustanowionej rzezononym rozporządzeniem.
- 184 W tym względzie należy stwierdzić przede wszystkim, że zgodnie z art. 317 akapit pierwszy TFUE Komisja wykonuje budżet Unii we współpracy z państwami członkowskimi na własną odpowiedzialność, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, w związku z czym jej rola w procedurze ustanowionej zaskarżonym rozporządzeniem jest zgodna z uprawnieniami przyznanymi jej w tym postanowieniu.
- 185 Następnie trzeba wskazać, jak słusznie podniosła Rada, że jej interwencja może opierać się na art. 322 ust. 1 lit. a) i art. 291 ust. 2 TFUE, w związku z czym nie narusza ona kompetencji przyznaných Komisji zgodnie z art. 317 akapit pierwszy TFUE.
- 186 Po pierwsze bowiem, jak stwierdzono w pkt 99 niniejszego wyroku, zasady finansowe, które określają „w szczególności warunki” wykonywania budżetu w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, mają na celu uregulowanie wszystkich aspektów związanych z wykonywaniem budżetu Unii objętych tytułem II części szóstej traktatu FUE, a zatem z wykonywaniem budżetu w szerokim znaczeniu tego słowa.
- 187 Tak więc ustanowiony w zaskarżonym rozporządzeniu mechanizm horyzontalnej warunkowości wynika z koncepcji wykonywania budżetu wykraczającej poza koncepcję, która zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 7 rozporządzenia finansowego polega na realizacji działań związanych z zarządzaniem środkami budżetowymi, ich monitorowaniem,

kontrolowaniem i poddawaniem ich audytowi i w myśl z art. 317 akapit pierwszy TFUE należy do uprawnień Komisji we współpracy z państwami członkowskimi.

- 188 Po drugie, art. 291 ust. 2 TFUE zezwala, w należyście uzasadnionych przypadkach, na przyznanie Radzie uprawnień wykonawczych, jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii. W tym względzie z art. 6 ust. 9–11 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że środki, które Rada może przyjąć na podstawie tego rozporządzenia, są decyzjami wykonawczymi, przy czym motyw 20 tego rozporządzenia uściśla, że rzeszone uprawnienia wykonawcze powierza się Radzie w celu zapewnienia jednolitych warunków wdrażania tego rozporządzenia, z uwagi na znaczenie skutków finansowych takich środków.
- 189 Elementy te wystarczają, aby uznać, że powierzenie Radzie kompetencji do przyjmowania odpowiednich środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, jest należyście uzasadnione.
- 190 Wreszcie nieprzyznanie Radzie Europejskiej kompetencji w ramach procedury ustanowionej w art. 6 zaskarżonego rozporządzenia jest zgodne z uprawnieniami przysługującymi jej na mocy art. 15 ust. 1 TUE, zgodnie z którym Rada Europejska, nie pełniąc funkcji prawodawczej, nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne.
- 191 O ile prawdą jest, że zgodnie z motywem 26 zaskarżonego rozporządzenia Rada Europejska może, na wniosek państwa członkowskiego będącego przedmiotem postępowania prowadzonego na podstawie art. 6 tego rozporządzenia, omówić, czy w toku tej procedury przestrzegane są zasady obiektywności, niedyskryminacji i równości państw członkowskich wobec traktatów, o tyle wystarczy zauważyć, że takiej interwencji Rady Europejskiej, następującej w drodze wyjątku, nie przewidziano ani w rzeszonym art. 6, ani w żadnym innym przepisie tego rozporządzenia. W tych okolicznościach, biorąc pod uwagę, że preambuła aktu Unii nie ma mocy prawnie wiążącej (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Puppinck i in./Komisja, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo), nie można się powołać na ów motyw 26 w celu odstąpienia od przepisów zaskarżonego rozporządzenia ani w celu interpretowania tych przepisów w sposób sprzeczny z ich brzmieniem.
- 192 Po trzecie, w zakresie, w jakim Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, krytykują okoliczność, że w ramach kontroli sądowej decyzji przyjętej przez Radę na podstawie art. 6 ust. 10 zaskarżonego rozporządzenia Trybunał będzie oceniał, czy doszło do naruszenia przez państwo członkowskie zasad państwa prawnego, i uważają, że kompetencja ta jest niezgodna z art. 13 ust. 2 TUE i art. 269 TFUE, należy zauważyć, że ten ostatni artykuł, zgodnie z jego brzmieniem, dotyczy wyłącznie kontroli sądowej aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę zgodnie z art. 7 TUE.
- 193 W tych okolicznościach i w świetle ustaleń dokonanych w pkt 179 i 180 niniejszego wyroku poddanie kontroli Trybunału zgodności z prawem decyzji Rady wydanych na podstawie art. 6 ust. 10 zaskarżonego rozporządzenia, do której to kontroli może dojść w szczególności w ramach skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej na podstawie art. 263 TFUE, nie mieści się w zakresie stosowania art. 269 TFUE, w związku z czym nie podlega szczególnym zasadom przewidzianym w tym ostatnim postanowieniu.
- 194 Wynika z tego, że zaskarżone rozporządzenie nie przyznaje Trybunałowi żadnej nowej kompetencji.



- 195 Wreszcie w pkt 165 niniejszego wyroku stwierdzono, że z jednej strony zaskarżone rozporządzenie pozwala instytucjom Unii na przeprowadzenie oceny sytuacji w państwach członkowskich tylko pod warunkiem, że mają one znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii, zaś z drugiej strony odpowiednie środki mogą zostać przyjęte na podstawie tego rozporządzenia tylko wtedy, gdy zostanie wykazane, że takie sytuacje stanowią naruszenie jednej z zasad państwa prawnego, które wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na owo należyte zarządzanie finansami lub na ochronę owych interesów finansowych.
- 196 Tymczasem z uwagi na to, że tego rodzaju sytuacje są związane z wykonywaniem budżetu Unii i w związku z tym mieszczą się w zakresie stosowania prawa Unii, Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, nie mogą podnosić, że Trybunał nie jest właściwy do zbadania ocen Rady zawartych w decyzjach przyjętych na podstawie art. 6 ust. 10 zaskarżonego rozporządzenia.
- 197 Z powyższego wynika, że zarzuty Węgier, popieranych przez Rzeczpospolitą Polską, dotyczące obejścia art. 7 TUE i art. 269 TFUE, należy oddalić jako bezzasadne.
- 198 Z powyższych rozważań wynika, że zarzuty pierwszy i drugi należy oddalić jako bezzasadne.

## **2. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia zasady pewności prawa**

### *a) Argumentacja stron*

- 199 W zarzucie trzecim Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą, że zaskarżone rozporządzenie narusza zasady pewności prawa i jasności norm, uznane za zasady ogólne prawa Unii, ponieważ pojęcia wykorzystywane w tym rozporządzeniu, na podstawie których można stwierdzić, że państwo członkowskie naruszyło zasady państwa prawnego, nie są przedmiotem jednolitej definicji w państwach członkowskich. Państwo to uważa w szczególności, że pojęcie „państwa prawnego”, tak jak zostało ono zdefiniowane w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia, pozwala dostrzec poważne niejasności koncepcyjne i znaczne niespójności, które mogą utrudnić wykładnię wartości Unii i prowadzić do stosowania tego rozporządzenia w sposób sprzeczny z tymi wartościami.
- 200 W pierwszej kolejności Węgry wyjaśniają, że państwo prawne jest pewnym ideałem lub co najwyżej punktem orientacyjnym, który nigdy nie został w pełni osiągnięty i którego poszanowanie należy oceniać w kategoriach względnych, ponieważ żadne państwo nie może twierdzić, że realizuje je w sposób doskonały. Ideał ten, charakteryzujący nowoczesną demokrację, kształtował się przez całe wieki w toku skomplikowanego procesu, który – jak wynika z opracowania Komisji Weneckiej nr 512/2009 z dnia 28 marca 2011 r., zatytułowanego „Sprawozdanie dotyczące praworządności” – nadał mu postać złożonej koncepcji, która wymyka się precyzyjnej definicji i której treść podlega stałej ewolucji.
- 201 Rzeczona koncepcja państwa prawnego wynika również z opracowania Komisji Weneckiej nr 711/2013 z dnia 18 marca 2016 r., w którym określono „listę kontrolną dotyczącą praworządności”, a do którego to opracowania odwołuje się zresztą motyw 16 zaskarżonego rozporządzenia. Zgodnie bowiem z pkt 12 i 18 tego opracowania, istotne elementy pojęcia „państwa prawnego” nie definiują tego pojęcia i same są kategoriami teoretycznymi i zasadami, z których można z kolei wyłonić szereg innych zasad. Ponadto z pkt 29 i 30 owego opracowania wynika, że określone w nim kryteria państwa prawnego nie są wyczerpujące i nie nadają się do przekształcenia w przepisy.

- 202 W tym względzie Węgry przypominają, że zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich nierozdzielnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi. Tymczasem mechanizm wprowadzony zaskarżonym rozporządzeniem nie jest zgodny z rzeczoną gwarancją podstawową, ponieważ procedura ustanowiona tym rozporządzeniem pozwala na ocenę ustawodawstwa lub praktyki państwa członkowskiego, nawet jeśli nie są one objęte zakresem stosowania prawa Unii.
- 203 Wątpliwości koncepcyjne, które dotyczą pojęcie „państwa prawnego”, pogłębia fakt, że przedstawiciele Komisji wielokrotnie wskazywali, iż przy stosowaniu zaskarżonego rozporządzenia zostaną wykorzystane ustalenia zawarte w rocznym sprawozdaniu Komisji na temat praworządności, mimo że rozporządzenie to nie zawiera żadnego odniesienia do tego sprawozdania. Ponadto Komisja zbadała w tym sprawozdaniu stosowanie wymogów państwa prawnego w dziedzinach, które nie odpowiadają ani pojęciom użytym w zaskarżonym rozporządzeniu w związku z zasadami państwa prawnego, ani liście kryteriów państwa prawnego wyodrębnionych przez Komisję Wenecką w opracowaniu, o którym mowa w pkt 201 niniejszego wyroku.
- 204 Węgry uważają, że Komisja postrzega elementy konstytutywne państwa prawnego w inny sposób niż Komisja Wenecka i w inny sposób niż wynika to z pojęć, którymi posługuje się zaskarżone rozporządzenie, w związku z czym stosowanie owego rozporządzenia przez tę instytucję może stać się nieprzewidywalne do tego stopnia, że będzie niezgodne z zasadą pewności prawa, która sama w sobie stanowi aspekt państwa prawnego.
- 205 W drugiej kolejności Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, uważają, że w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia ustawodawca Unii bezskutecznie próbował wyjaśnić konstytutywne elementy pojęcia „państwa prawnego”. Przepis ów bowiem to jedynie powtórzenie odpowiednich elementów zapisanych w art. 2 TUE, charakteryzujących się tym samym poziomem abstrakcji, takich jak poszanowanie praw podstawowych, zakaz wszelkiej dyskryminacji i zasada skutecznej ochrony sądowej, które są również zagwarantowane odrębnie w traktatach. Okoliczność ta potwierdza tym samym fakt, że wartości wskazane w art. 2 TUE stanowią źródło inspiracji dla współpracy politycznej w Unii, ale nie mają własnej treści prawnej. Poprzez zdefiniowanie pojęcia „państwa prawnego” w przepisach sektorowych i, co za tym idzie, umożliwienie odmiennego rozumienia tego pojęcia w innych aktach prawa wtórnego, ustawodawca Unii kwestionuje jego wykładnię jako wspólnej wartości Unii zdefiniowanej przez wspólnotę państw członkowskich w ramach art. 2 TUE.
- 206 Co więcej, po zdefiniowaniu pojęcia „państwa prawnego” w art. 2 lit. a) zaskarżone rozporządzenie przedstawia w art. 3, tytułem przykładu, przypadki „naruszenia zasad państwa prawnego”, które w rzeczywistości mają jedynie marginalny związek z definicją tego pojęcia. Podobnie nie daje się jasno określić relacja pomiędzy, z jednej strony, art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia, określającym sytuacje i działania, których muszą dotyczyć naruszenia tych zasad, a z drugiej strony, pojęciami „państwa prawnego” oraz „zasad państwa prawnego”. Tym samym analiza przypadków naruszenia zasad państwa prawnego, wskazanych tytułem przykładu w art. 3 zaskarżonego rozporządzenia, w powiązaniu z definicją pojęcia „państwa prawnego” widniejącą w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia nie pozwala wykluczyć, że sankcjom będą podlegać sytuacje, które nie są związane z należyтым zarządzaniem zasobami budżetu Unii.
- 207 Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą, że okoliczność, iż organy publiczne realizują działanie oparte na prawie i pozbawione arbitralnego charakteru, które może

- być przedmiotem skargi do sądu, odpowiada elementom konstytutywnym państwa prawnego. Uważa natomiast, że „niezapobieganie [...] wstrzymywaniu zasobów finansowych i ludzkich wpływających na prawidłowe funkcjonowanie [organów publicznych]”, „niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów”, czy też „niezapobieganie [...] bezprawnym decyzjom”, o których mowa w art. 3 lit. b) zaskarżonego rozporządzenia, mają jedynie daleki i pośredni związek z pojęciem „państwa prawnego”, czego skutkiem jest zerwanie związku między tym pojęciem a celem tego przepisu. Gdyby ustawodawca Unii zamierzał penalizować takie uchybienia o charakterze zasadniczo administracyjnym ze względu na ich wpływ na budżet Unii, mógłby je ukarać bez uciekania się do tego pojęcia.
- 208 W trzeciej kolejności Węgry wskazują, że z analizy przeprowadzonej przez Parlament w 2015 r., zatytułowanej „*The General Principles of EU Administrative Procedural Law*” (zasady ogólne prawa postępowania administracyjnego Unii Europejskiej), wynika, iż pojęcie „państwa prawnego” jest na tyle ogólne, że jego dokładną treść można ustalić jedynie za pomocą elementów konstytutywnych tego pojęcia, do których zalicza się zasada pewności prawa, wymagająca, aby przepisy prawne były jasne, precyzyjne i przewidywalne co do skutków, tak aby zainteresowane podmioty były w stanie zorientować się w stanie prawnym i stosunkach prawnych wynikających z porządku prawnego Unii. Wymogi te powinny zatem również zostać spełnione w przypadku ustanowienia mechanizmu sankcji za uchybienia zasadom państwa prawnego.
- 209 Tymczasem oprócz rozbieżności między pojęciem „państwa prawnego” a „zasadami państwa prawnego”, zaskarżone rozporządzenie odnosi się w art. 3 oraz w art. 4 ust. 2 do wyrażzeń, których nie definiuje w sposób wystarczająco precyzyjny, aby możliwe było przewidzenie warunków, w których można stwierdzić naruszenie zasad państwa prawnego. Jest tak w przypadku „prawidłowego funkcjonowania [organów]”, „skutecznej kontroli sądowej [...] organów [...] przez niezależne sądy”, „skuteczności i terminowości współpracy z OLAF” oraz „innych sytuacji lub działań organów, mających znaczenie [...]”. Ponadto zakres uznania przysługującego Komisji i Radzie jest na tyle szeroki, że w efekcie jest on niezgodny z procedurą mogącą prowadzić do nałożenia sankcji.
- 210 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów Unii prawo Unii powinno być precyzyjne, a jego stosowanie przewidywalne dla podmiotów prawa, i ów imperatyw jest tym bardziej rygorystyczny, gdy chodzi o uregulowania, które mogą wiązać się ze skutkami finansowymi, w celu umożliwienia tego, aby zainteresowani zapoznali się dokładnie z zakresem nakładanych na nich obowiązków. Imperatyw ten rozciąga się na przewidywalność środków dowodowych i metod stosowanych w postępowaniach w sprawie nałożenia sankcji.
- 211 Węgry wyjaśniają, że zasada pewności prawa oczywiście nie stoi na przeszkodzie temu, by prawo regulowało określone zagadnienie w sposób ogólny i abstrakcyjny, a sądy dokonywały wykładni prawa przy jego stosowaniu. Państwo to uważa jednak, że z uwagi na obowiązek „ochrony” tożsamości narodowej państw członkowskich, państwo prawne i zasady państwa prawnego należy oceniać odmiennie w każdym z państw członkowskich, tym bardziej że instytucje Unii nie zawsze dokonują oceny różnych sytuacji prawnych w sposób jednolity. Podstawowym elementem państwa prawnego i pewności prawa jest zaś wymóg sformułowania prawa w taki sposób, aby podobne sytuacje były traktowane w podobny sposób. Ze względu na nieprawidłowości koncepcyjne zaskarżonego rozporządzenia oraz brak możliwości precyzyjnego zdefiniowania pojęcia „państwo prawne” rozporządzenie to nie spełnia rzeczzonego podstawowego warunku jednolitego stosowania prawa.

- 212 Węgry wskazują tytułem przykładu, że w rocznych sprawozdaniach dotyczących praworządności Komisja nie uznała za nadużycie faktu, że prokuratura może w niektórych państwach członkowskich otrzymywać instrukcje od władzy wykonawczej, podczas gdy Trybunał w sprawach dotyczących wykonania europejskiego nakazu aresztowania wyraził w tym względzie poważne zastrzeżenia. Trudno byłoby zatem ustalić, czy w takich przypadkach wymóg prawidłowego funkcjonowania organów ścigania jest spełniony. Jeśli chodzi o wymagany stopień współpracy z OLAF-em, rzeczone państwo członkowskie zastanawia się przede wszystkim, czy można go mierzyć liczbą postępowań wszczętych na podstawie zaleceń OLAF-u, następnie, czy w celu zastosowania się do zaskarżonego rozporządzenia należałoby ustalić procent postępowań na podstawie tych zaleceń i wreszcie, czy w celu osiągnięcia tego progu potrzebna byłaby możliwość wydawania instrukcji prokuraturze w indywidualnych sprawach, mimo że istnienie takich instrukcji pozwalałoby kwestionować bezstronność i zgodność z prawem tych postępowań oraz niezależność prokuratury. Węgry podnoszą również, że wprowadzenie progu wyroków skazujących na podstawie takich zaleceń podałoby w wątpliwość niezależność władzy sądowniczej. Biorąc pod uwagę te znaki zapytania, Węgry obawiają się, że może pojawić się sprzeczność pomiędzy warunkami badanymi przez Komisję w ramach mechanizmu ustanowionego przez zaskarżone rozporządzenie, z jednej strony, a fundamentalnymi wymogami ustanowionymi przez Trybunał i krajowe przepisy konstytucyjne, z drugiej strony.
- 213 W czwartej kolejności Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą, że niektóre przepisy zaskarżonego rozporządzenia naruszają zasadę pewności prawa, a naruszenia te powinny prowadzić do stwierdzenia nieważności całego rozporządzenia.
- 214 Po pierwsze, przez to, że art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia zezwala na przyjęcie środków, gdy istnieje „ryzyko” wpływu na budżet Unii, przepis ten może prowadzić do przyjęcia sankcji w sytuacjach niepewnych lub nieudowodnionych. W braku konkretnego wpływu na ów budżet zastosowanie sankcji byłoby bowiem arbitralne i naruszałoby zasadę pewności prawa, ponieważ niemożliwe byłoby obiektywne, techniczne i faktyczne stwierdzenie przez Komisję spełnienia przesłanek przyjęcia środków. W takiej sytuacji jedynymi obiektywnymi kryteriami uzasadniającymi przyjęcie środków są waga i charakter naruszenia państwa prawnego, co byłoby jednak niezgodne z podstawą prawną zaskarżonego rozporządzenia.
- 215 Po drugie, fakt, że art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia pozwala na przyjęcie środków, poza przypadkami wymienionymi w lit. a)–g), również zgodnie z w lit. h) w obliczu „innych sytuacji lub działań organów”, których nie zdefiniowano, jest sprzeczny z zasadą pewności prawa, zgodnie z którą norma pozwalająca na nałożenie sankcji powinna wymieniać w sposób dokładny i wyczerpujący działania, które mogą być ich przedmiotem. Jedynym szczególnym elementem przepisu lit. h) na tle treści art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia jest wskazanie, że zarzucana sytuacja lub zarzucane działanie muszą dać się przypisać „organom”, przy czym przepis ten nie zawiera, w przeciwieństwie do innych przepisów zaskarżonego rozporządzenia, żadnych uściśleń co do charakteru tych „organów”. Pojęcie to może zatem obejmować każdą grupę jednostek mających oficjalne obowiązki w danej dziedzinie działalności, ponieważ zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcie „organu” jest w różnych aktach prawa Unii rozumiane szeroko.
- 216 Ponadto z porównania pomiędzy wersjami językowymi angielską, francuską i niemiecką zaskarżonego rozporządzenia nie wynika jasno, czy w wyrażeniu „*andere Umstände oder*

- Verhaltensweisen von Behörden*”, „*other situations or conduct of authorities*” lub „*autres situations ou comportements des autorités*” słowo „*sytuacje*” jest związane ze słowem „*organy*”. Prawdą jest, że na pierwszy rzut oka wyrażenie „*Umstände von Behörden*”, „*situations of authorities*” lub „*situations des autorités*” wydaje się pozbawione sensu, lecz węgierska wersja językowa tego przepisu wiąże słowo „*sytuacja*” ze słowem „*organy*”, w związku z czym przepis ten nie spełnia wymogu jasności normy.
- 217 Węgry wywodzą stąd, że art. 4 ust. 2 lit. h) zaskarżonego rozporządzenia pozbawia znaczenia wykaz znajdujący się w lit. a)–g) tego przepisu, ponieważ nadaje mu charakter niewyczerpujący, niezgodny z zasadą pewności prawa.
- 218 Po trzecie, zasadę pewności prawa narusza również art. 5 ust. 3 zdanie trzecie zaskarżonego rozporządzenia, który nie wychodzi poza stwierdzenie, że środki, jakie należy przyjąć, powinny uwzględnić charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego, bez dokładniejszego określenia charakteru i zakresu tych środków. Przepis ten nie ustanawia bowiem żadnego konkretnego kryterium na potrzeby oceny uzasadnionego, koniecznego lub proporcjonalnego charakteru środka ani nie wskazuje rodzaju naruszenia zasad państwa prawnego, które może służyć za podstawę określenia charakteru i zakresu sankcji.
- 219 Po czwarte, Węgry uważają, że art. 5 ust. 3 zdanie ostatnie zaskarżonego rozporządzenia – zgodnie z którym przyjmowane środki „w zakresie, w jakim jest to możliwe”, powinny być ukierunkowane na działania Unii, których dotyczą naruszenia – nie pozwala na zagwarantowanie istnienia bezpośredniego związku między stwierdzonym naruszeniem zasad państwa prawnego a przyjęciem środków ochrony budżetu Unii. Przepis ten umożliwia zatem przyjęcie środków związanych z programem Unii, z którym stwierdzone naruszenie zasad państwa prawnego nie ma żadnego rzeczywistego związku, co jest niezgodne nie tylko z zasadą proporcjonalności, ale też z zasadą pewności prawa. Ponadto rzezoną niezgodność potwierdza fakt, że zaskarżone rozporządzenie jest instrumentem nie ochrony budżetu Unii, lecz nakładania sankcji za naruszenia państwa prawnego, nieobjętym podstawą prawną art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 220 Po piąte, art. 6 ust. 3 i 8 zaskarżonego rozporządzenia, w zakresie, w jakim zezwala Komisji brać pod uwagę na poszczególnych etapach oceny, którą przeprowadza, „*stosowne informacje pochodzące z dostępnych źródeł, w tym decyzji, wniosków i zaleceń instytucji Unii, innych odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz innych uznanych instytucji*”, nie określa w sposób wystarczająco dokładny dopuszczalnych źródeł informacji w tej dziedzinie, ponieważ nie wskazuje, na jakiej podstawie Komisja ma badać i oceniać istnienie lub ryzyko naruszenia zasad państwa prawnego.
- 221 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

### **b) Ocena Trybunału**

- 222 W zarzucie trzecim Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą zasadniczo w pierwszej kolejności, że pojęcie „państwa prawnego” nie poddaje się precyzyjnej definicji i nie może być przedmiotem jednolitej wykładni ze względu na obowiązek ochrony tożsamości narodowej każdego z państw członkowskich. Artykuł 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia obejmuje wartości analogiczne do zapisanych w art. 2 TUE, o takim samym



poziomie abstrakcji, które są również wyraźnie zagwarantowane w traktatach, co potwierdza, że wartości te mają charakter polityczny, a nie prawny. Ponadto poprzez zdefiniowanie pojęcia „państwa prawnego” w przepisach sektorowych ustawodawca Unii kwestionuje wykładnię tego pojęcia jako wspólnej wartości Unii. W drugiej kolejności wskazują, że związek pomiędzy art. 2 lit. a), art. 3 i art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia nie daje się jasno określić i nie można wykluczyć, iż w przypadku ich łącznego zastosowania sankcjom podlegać będą sytuacje, które nie są związane z należyтым zarządzaniem finansami w ramach budżetu Unii ani z ochroną jej interesów finansowych. Podobnie pojęcia użyte w art. 3 lit. b) tego rozporządzenia wykazują jedynie daleki związek z pojęciem „państwa prawnego”, co prowadzi do eliminacji związku pomiędzy celem i treścią tej normy. W trzeciej kolejności Węgry podnoszą, że wspomniane rozporządzenie odnosi się w art. 3 i w art. 4 ust. 2 do wyrażen zbytnie nieprecyzyjnych, aby można było przewidzieć przesłanki, na podstawie których można stwierdzić naruszenie zasad państwa prawnego. Z tego względu w ramach procedury mogącej prowadzić do nałożenia sankcji Komisja i Rada dysponują nadmiernym zakresem uznania. W czwartej kolejności twierdzą, że pojęcie „ryzyka” użyte w art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia prowadzi do powstania domniemania, które eliminuje konieczność ustalenia związku, z prawnego punktu widzenia, między państwem prawnym a oddziaływaniem na budżet Unii lub na jej interesy finansowe, a zatem pozwala na nałożenie sankcji w sytuacjach, w których takiego naruszenia nie wykazano. Ponadto art. 4 ust. 2 lit. h) zaskarżonego rozporządzenia został zredagowany w sposób niejasny, a wykaz znajdujący się w ust. 2 nie jest wyczerpujący, chociaż służy jako podstawa przyjmowanych sankcji. W piątej kolejności wskazują, że art. 5 ust. 3 zdanie trzecie tego rozporządzenia nie określa w sposób wystarczający charakteru i zakresu środków, jakie mogą zostać podjęte. W szóstej kolejności wyrażenie „w zakresie, w jakim jest to możliwe”, znajdujące się w art. 5 ust. 3 zdanie czwarte tego rozporządzenia eliminuje związek między stwierdzonym naruszeniem a przyjęciem środków ochrony. W siódmej zaś kolejności art. 6 ust. 3 i 8 tego rozporządzenia nie określa w sposób wystarczająco precyzyjny źródeł informacji, z których może korzystać Komisja.

- 223 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada pewności prawa wymaga z jednej strony, by normy prawa były jasne i precyzyjne, zaś z drugiej strony, aby ich stosowanie było przewidywalne dla jednostek, w szczególności gdy normy te mogą mieć dla nich negatywne konsekwencje. Wspomniana zasada wymaga w szczególności, aby dane uregulowanie umożliwiało zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, jakie na nich nakłada, oraz aby mogli oni poznać jednoznacznie swoje prawa i obowiązki i podjąć w związku z tym odpowiednie działania (wyrok z dnia 29 kwietnia 2021 r., *Banco de Portugal i in.*, C-504/19, EU:C:2021:335, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 224 Wymogów tych nie można jednak rozumieć jako przeszkody dla tego, by ustawodawca Unii w ramach przyjmowanej przez siebie normy zastosował abstrakcyjne pojęcia prawne, ani jako elementu obligującego do tego, by taka abstrakcyjna norma wskazywała różne konkretne sytuacje, w których można ją zastosować, ponieważ ustawodawca nie jest w stanie określić z wyprzedzeniem wszystkich tych sytuacji (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 20 lipca 2017 r., *Marco Tronchetti Provera i in.*, C-206/16, EU:C:2017:572, pkt 39, 40).
- 225 W konsekwencji przyznanie w akcie ustawodawczym uprawnień dyskrecyjnych organom odpowiedzialnym za jego wdrożenie nie narusza samo w sobie wymogu przewidywalności, pod warunkiem że zakres i warunki wykonywania tych uprawnień są określone wystarczająco wyraźnie z perspektywy uzasadnionych interesów, które wchodzą w grę, w celu zapew-



- nienia jednostce odpowiedniej ochrony przed arbitralnością (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 czerwca 2010 r., Lafarge/Komisja, C-413/08 P, EU:C:2010:346, pkt 94; a także z dnia 18 lipca 2013 r., Schindler Holding i in./Komisja, C-501/11 P, EU:C:2013:522, pkt 57).
- 226 To w świetle tych rozważań należy zbadać argumenty podniesione przez Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, na poparcie zarzutu dotyczącego naruszenia zasady pewności prawa, poprzez poddanie w pierwszej kolejności analizie argumentów, zgodnie z którymi pojęcie „państwa prawnego” wymyka się jakiegokolwiek precyzyjnej definicji i nie może być przedmiotem jednolitej wykładni ze względu na obowiązek „ochrony” tożsamości narodowej każdego z państw członkowskich, następnie argumentów wywodzonych z faktu, że pojęcie państwa prawnego zdefiniowane w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia obejmuje wartości zapisane w art. 2 TUE, przy czym wszystkie spośród tych wartości mają charakter polityczny, a nie prawny, a także argumentów opartych na tym, że ów ostatni przepis uniemożliwia wykładnię pojęcia „państwa prawnego” jako wspólnej wartości Unii.
- 227 W tym względzie, po pierwsze, art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia nie ma na celu wyczerpującego zdefiniowania tego pojęcia, lecz ogranicza się do wskazania, wyłącznie na potrzeby tego rozporządzenia, szeregu zasad, które pojęcie to obejmuje i które zdaniem ustawodawcy Unii są najbardziej istotne z punktu widzenia celu tego rozporządzenia, jakim jest zapewnienie ochrony budżetu Unii.
- 228 Po drugie, jak wyjaśniono w pkt 136 niniejszego wyroku, pojęcie „państwa prawnego”, o którym mowa w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia, należy rozumieć jako „wartość Unii wymienioną w art. 2 TUE”, przy czym pojęcie to obejmuje zasady wymienione w art. 2 lit. a). Stąd wniosek, że przepis ten nie uniemożliwia wykładni pojęcia „państwa prawnego” jako wspólnej wartości Unii, wynikającej z art. 2 TUE.
- 229 Po trzecie, wbrew temu, co podnoszą Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, zasady wymienione w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia nie wykraczają poza granice pojęcia „państwa prawnego”. W szczególności, odniesienie do ochrony praw podstawowych zostało poczynione jedynie tytułem zilustrowania wymogów zasady skutecznej ochrony prawnej, zagwarantowanej również w art. 19 TUE, którą to zasadę Węgry same uznają za składową tego pojęcia. Podobnie jest w przypadku odniesienia do zasady niedyskryminacji. O ile bowiem art. 2 TUE wymienia w sposób odrębny państwo prawne jako wartość wspólną dla państw członkowskich oraz zasadę niedyskryminacji, o tyle należy stwierdzić, że nie można uznać, iż państwo członkowskie, którego społeczeństwo charakteryzuje się dyskryminacją, zapewnia poszanowanie państwa prawnego w rozumieniu tej wspólnej wartości.
- 230 Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w fakcie, że w opracowaniu przywołanym w pkt 201 niniejszego wyroku, do którego odwołano się w motywie 16 zaskarżonego rozporządzenia, Komisja Wenecka wskazała w szczególności, że pojęcie „państwa prawnego” opiera się na pewnym i przewidywalnym prawie, na gruncie którego każdy ma prawo być traktowany przez decydentów w sposób godny, równy i racjonalny, z poszanowaniem istniejącego prawa, oraz dysponuje środkami prawnymi umożliwiającymi zaskarżenie decyzji przed niezawisłym i bezstronnym sądem w ramach rzetelnego procesu. Otóż właśnie te cechy zostały odzwierciedlone w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia.
- 231 Po czwarte, obowiązek poszanowania państwa prawnego, którego naruszenie może być objęte mechanizmem horyzontalnej warunkowości ustanowionym w art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia w związku z zasadami wskazanymi w art. 2 lit. a) tego aktu, stanowi szczególnie wyraz wymogów wynikających dla państw członkowskich na mocy

- art. 2 TUE z ich przynależności do Unii. Obowiązek ten stanowi bowiem zobowiązanie rezultatu, które, jak wskazano w pkt 124–127 niniejszego wyroku, wynika bezpośrednio ze zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie wobec siebie wzajemnie, a także wobec Unii.
- 232 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 2 TUE nie stanowi zwykłego wyznaczenia kierunku lub wyrażenia woli o charakterze politycznym, lecz wskazuje wartości, które – jak wyjaśniono w pkt 127 niniejszego wyroku – stanowią o samej tożsamości Unii jako wspólnego porządku prawnego – wartości, które zostały skonkretyzowane w zasadach przekładających się dla państw członkowskich na prawnie wiążące zobowiązania.
- 233 Tymczasem chociaż, jak wynika z art. 4 ust. 2 TUE, Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich nierozdzielnie 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.
- 234 Mimo bowiem ich odrębnych tożsamości narodowych nierozdzielnie związanych z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, które Unia szanuje, państwa członkowskie godzą się na uznanie koncepcji „państwa prawnego”, którą to koncepcję podzielają, za wartość wspólną ich własnym tradycjom konstytucyjnym, której zobowiązały się przestrzegać w sposób trwały.
- 235 Co za tym idzie, niezależnie od tego, że Komisja i Rada powinny przeprowadzić swoją ocenę z należyтым uwzględnieniem szczególnych okoliczności i kontekstu każdego postępowania prowadzonego na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, a w szczególności z uwzględnieniem specyfiki systemu prawnego danego państwa członkowskiego i zakresu uznania, jakim dysponuje to państwo członkowskie w celu zapewnienia urzeczywistnienia zasad państwa prawnego, wymóg ten nie jest w żaden sposób niezgodny ze stosowaniem jednolitych kryteriów oceny.
- 236 Następnie należy wskazać, że chociaż art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia nie opisuje szczegółowo wyliczonych w nim zasad państwa prawnego, to w motywie 3 tego rozporządzenia przypomniano, że zasady legalności, pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, skutecznej ochrony sądowej i podziału władz, o których mowa w tym przepisie, były przedmiotem bogatego orzecznictwa Trybunału. To samo, jak wynika w szczególności z pkt 94 i 98 wyroku z dnia 3 czerwca 2021 r., Węgry/Parlament (C-650/18, EU:C:2021:426), a także z pkt 57 i 58 wyroku z dnia 2 września 2021 r., X (Prawo pobytu w przypadku przemocy domowej) (C-930/19, EU:C:2021:657), dotyczy również zasad równości wobec prawa i niedyskryminacji, także wymienionych w tym przepisie.
- 237 Powyższe zasady państwa prawnego wypracowane w orzecznictwie Trybunału na podstawie traktatów Unii są zatem uznane i doprecyzowane w porządku prawnym Unii i mają swoje źródło we wspólnych wartościach uznanych i stosowanych również przez państwa członkowskie w ich własnych porządkach prawnych.
- 238 Dodatkowo motywy 8–10 i 12 zaskarżonego rozporządzenia wymieniają główne wymagania wynikające z tych zasad. W szczególności dostarczają one wyjaśnień dotyczących przesłanek, które mogą wskazywać na naruszenia zasad państwa prawnego, wskazanych

- w art. 3 tego rozporządzenia, oraz opisanych w art. 4 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia sytuacji i działań, których muszą dotyczyć te naruszenia, by mogły uzasadniać przyjęcie odpowiednich środków w rozumieniu art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia.
- 239 Wreszcie przeprowadzane przez Komisję i Radę oceny podlegają wymogom proceduralnym określonym w art. 6 ust. 1–9 zaskarżonego rozporządzenia. Wymogi te oznaczają w szczególności, na co wskazuje motyw 26 tego rozporządzenia, że przy prowadzeniu postępowania na podstawie tego przepisu Komisja ma obowiązek opierać się na konkretnych dowodach i przestrzegać zasad obiektywności, niedyskryminacji i równości państw członkowskich wobec traktatów. Co się tyczy stwierdzania i oceny naruszeń zasad państwa prawnego, wymogi te należy rozumieć w świetle motywu 16 tego rozporządzenia, zgodnie z którym ocena ta powinna być obiektywna, bezstronna i uczciwa.
- 240 W tych okolicznościach Węgry nie mogą twierdzić, że państwa członkowskie nie są w stanie określić z wystarczającą dokładnością istoty i wymogów wynikających z każdej z zasad wymienionych w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia, ani że zasady te mają charakter wyłącznie polityczny, a kontrola ich przestrzegania nie może podlegać ściśle prawnej ocenie.
- 241 W drugiej kolejności Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą, że związek pomiędzy art. 2 lit. a), art. 3 i art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia nie daje się jasno określić, że nie można wykluczyć, iż w przypadku łącznego zastosowania tych przepisów sankcjom podlegać będą sytuacje, które nie są związane z należyтым zarządzaniem środkami finansowymi budżetu Unii oraz że pojęcia użyte w art. 3 lit. b) tego rozporządzenia wykazują jedynie daleki związek z pojęciem „państwa prawnego”.
- 242 W tym względzie, przede wszystkim, w pkt 136–138 i 147 niniejszego wyroku wskazano, że art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia definiuje to pojęcie, wyłącznie dla celów stosowania tego aktu, w ten sposób, że obejmuje ono zasady legalności, pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, skutecznej ochrony sądowej, podziału władzy, niedyskryminacji i równości wobec prawa, że art. 3 tego rozporządzenia, w którym opisano przypadki mogące wskazywać na naruszenie tych zasad, służy dzięki temu ułatwieniu stosowania rzeczzonego rozporządzenia, ponieważ wyjaśnia wymogi nieodłącznie związane z tymi zasadami, oraz że art. 4 ust. 2 tego samego aktu określa stosowania mechanizmu horyzontalnej warunkowości ustanowionego w ust. 1 tego artykułu i wymaga, aby naruszenia zasad państwa prawnego dotyczyły sytuacji lub działań organów, wymienionych w lit. a)–h), pod warunkiem że mają one znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony jej interesów finansowych.
- 243 Z powyższego wynika, że art. 2 lit. a), art. 3 i art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia charakteryzują się wzajemnymi związkami wystarczająco precyzyjnymi w świetle zasady pewności prawa.
- 244 Następnie, wbrew temu, co twierdzą Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, łączne stosowanie tych przepisów w żaden sposób nie oznacza, że przedmiotem środków przyjętych na podstawie art. 4 zaskarżonego rozporządzenia mogą być sytuacje, które nie są związane z należyтым zarządzaniem zasobami budżetu Unii. Jak bowiem wskazano w pkt 147 niniejszego wyroku, ust. 2 owego artykułu ogranicza zakres stosowania mechanizmu horyzontalnej warunkowości wyłącznie do sytuacji i działań organów państw członkowskich, które mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony jej interesów finansowych, a jego ust. 1 wymaga istnienia w każdym przypadku

rzeczywistego związku między naruszeniami zasad państwa prawnego z jednej strony a wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu na rzeczzone należyte zarządzanie finansami lub na ochronę tychże interesów finansowych z drugiej strony.

- 245 Wreszcie nie można zgodzić się z twierdzeniami Węgier, popieranymi przez Rzeczpospolitą Polską, zgodnie z którymi sformułowania „niezapobieganie [...] wstrzymywaniu zasobów finansowych i ludzkich wpływających na prawidłowe funkcjonowanie [organów publicznych]”, „niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów”, czy też „niezapobieganie [...] bezprawnym decyzjom”, znajdujące się w art. 3 lit. b) zaskarżonego rozporządzenia, mają jedynie daleki i pośredni związek z pojęciem „państwa prawnego”. Jak bowiem wynika z motywów 9 i 10 tego rozporządzenia, sytuacje te mogą prowadzić do naruszenia zasady zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych lub zasady skutecznej ochrony sądowej (zob. podobnie wyroki: 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 210–214; a także 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 195–213).
- 246 W trzeciej kolejności Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, twierdzą, że zaskarżone rozporządzenie nie jest zgodne z zasadą pewności prawa przez to, że w art. 3 oraz w art. 4 ust. 2 posługuje się zbyt nieprecyzyjnymi wyrażeniami – takimi jak „prawidłowe funkcjonowanie [organów]”, „skuteczna kontrola sądowa [...] organów [...] przez niezawisłe sądy”, „skuteczność i terminowość współpracy z OLAF” oraz „inne sytuacje lub działania organów, mających znaczenie [...]” – aby można było przewidzieć okoliczności pozwalające na stwierdzenie naruszenia zasad państwa prawnego, a także przez to, że w tym względzie przyznaje Komisji i Radzie zbyt duży zakres uznania.
- 247 Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą również, szczególnie w odniesieniu do art. 4 ust. 2 lit. h) zaskarżonego rozporządzenia, że przepis ten jest sprzeczny z wymogami zasady pewności prawa. Norma ustanawiająca sankcję powinna bowiem określać w sposób precyzyjny i wyczerpujący naganne działanie podlegające sankcji, natomiast przywołany przepis narusza ten wymóg, ponieważ przewiduje jako okoliczność uzasadniającą przyjęcie środków „inne sytuacje lub działania organów”, których nie zdefiniowano. Ponadto brzmienie tego przepisu nie pozwala na ustalenie, czy słowo „sytuacje” jest powiązane ze słowem „organy”. Wreszcie niepewność prawną rodzi brak precyzji pojęcia „organów”.
- 248 W tym względzie, po pierwsze, co się tyczy „prawidłowego funkcjonowania” organów publicznych, w tym organów ścigania, organów wykonujących budżet Unii i przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie i audyty, a także służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratury, o których mowa w art. 3 lit. b) i art. 4 ust. 2 lit. a)–c) zaskarżonego rozporządzenia, z motywów 8 i 9 tego rozporządzenia wynika, że wyrażenie to odnosi się do zdolności tych organów do prawidłowego, a także skutecznego i efektywnego wypełniania ich zadań mających znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla jej interesów finansowych.
- 249 Po drugie, pojęcie „skutecznej kontroli sądowej przez niezawisłe sądy” działań lub zaniechań organów wykonujących budżet Unii i organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie i audyty, a także służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratury, o którym mowa w art. 4 ust. 2 lit. d) zaskarżonego rozporządzenia, jest nie tylko sprecyzowane w motywach 8–10 i 12 tego rozporządzenia, lecz również jest przedmiotem

- bogatego orzecznictwa poświęconego art. 19 TUE i art. 47 karty praw podstawowych, jak przypomniano w pkt 132, 161 i 162 niniejszego wyroku.
- 250 Po trzecie, co się tyczy „skuteczności i terminowości współpracy z OLAF”, należy zauważyć, że wymóg takiej współpracy wynika z przepisów finansowych Unii. Artykuł 63 ust. 2 lit. d) rozporządzenia finansowego zobowiązuje bowiem państwa członkowskie do tego, aby wypełniając zadania związane z wykonywaniem budżetu, podejmowały wszelkie niezbędne środki, w tym również środki ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne, aby chronić interesy finansowe Unii, a w szczególności zobowiązuje je do współpracy, zgodnie z tym rozporządzeniem i przepisami sektorowymi, z OLAF-em.
- 251 Powyższy wymóg współpracy określono w szczególności w art. 129 rozporządzenia finansowego, przy czym wiąże się on także z obowiązkiem przyznania OLAF-owi praw i dostępu niezbędnego do wykonywania przezeń w pełni jego uprawnień, obejmujących prawa do prowadzenia dochodzeń, w tym również kontroli na miejscu i inspekcji, zgodnie z rozporządzeniem nr 883/2013. Ponadto z art. 131 ust. 1 rozporządzenia finansowego wynika, że w sytuacji, w której można sądzić, iż w procedurze udzielenia zamówienia wystąpiły nieprawidłowości, właściwy urzędnik powinien niezwłocznie poinformować o tym OLAF. Wreszcie inne jeszcze informacje na temat wymaganej współpracy można wywieść z art. 57, art. 91 ust. 2, art. 132 ust. 2, art. 187 ust. 3 lit. b) ppkt (ii) i art. 220 ust. 5 lit. c) rzeczonego rozporządzenia, jak również z rozporządzenia nr 883/2013.
- 252 Po czwarte, wyrażenie „inne sytuacje lub działania organów” znajdujące się w art. 4 ust. 2 lit. h) zaskarżonego rozporządzenia należy interpretować w świetle art. 4 ust. 2 lit. a)–g) oraz art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia.
- 253 W tym względzie z art. 4 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 2 lit. h) zaskarżonego rozporządzenia wynika, że odpowiednie środki są przyjmowane w przypadku stwierdzenia, że naruszenie jednej z zasad określonych w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia zaistniało i dotyczy sytuacji, którą można przypisać organowi państwa członkowskiego, lub działania takiego organu, pod warunkiem że taka sytuacja lub działanie mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony jej interesów finansowych, a wspomniane naruszenie wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na owe należyte zarządzanie finansami lub interesy finansowe.
- 254 Przy tym stosowanie art. 4 ust. 2 lit. h) zaskarżonego rozporządzenia w związku z art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia jest nie tylko ograniczone przez wszystkie kryteria wskazane w poprzednim punkcie, lecz podlega też wymogom proceduralnym przypomnianym w pkt 239 niniejszego wyroku.
- 255 Z powyższego wynika, że nie można uznać, iż „inne sytuacje lub działania organów”, o których mowa w art. 4 ust. 2 lit. h) zaskarżonego rozporządzenia, zostały zdefiniowane w sposób abstrakcyjny i ogólny, przez co wykaz naruszeń zasad państwa prawnego zawarty w tymże ust. 2 traci swój wyczerpujący charakter.
- 256 Co więcej, art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim w lit. a)–g) czyni on odniesienie do określonych organów, w tym „organów wykonujących budżet Unii”, „organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty”, a także „organów administracji”, dostarcza wskazówek co do organów, jakich dotyczy jego lit. h).
- 257 Również z definicji pojęcia „jednostki rządowej” zawartej w art. 2 lit. b) zaskarżonego rozporządzenia można wywieść, że chodzi o organy publiczne na dowolnym szczeblu,

- w tym organy krajowe, regionalne i lokalne, jak również podmioty prawa publicznego lub podmioty prawa prywatnego, którym powierzono realizację misji publicznej i którym dane państwo członkowskie zapewniło odpowiednie gwarancje finansowe. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w motywach 3, 8, 9, 15 i 19 tego rozporządzenia oraz w jego art. 3 lit. b), które dotyczą wyłącznie „władz publicznych”, „organów ścigania” i „organów krajowych”.
- 258 Wreszcie, jak wskazano w pkt 164 niniejszego wyroku, termin „sytuacje” odnosi się do sytuacji, które można przypisać takiemu organowi.
- 259 W świetle powyższych rozważań Węgry nie mogą zatem twierdzić, że kwestionowane wyrażenia zawarte w art. 3 i art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia nie pozwalają państwu członkowskiemu na ustalenie ich zakresu lub znaczenia z pewnością wystarczającą do przewidzenia warunków, w jakich możliwe jest stwierdzenie naruszenia zasad państwa prawnego w rozumieniu wspomnianego rozporządzenia.
- 260 Po piąte, w świetle powyższych rozważań, zgodnie z którymi wyrażenia omówione w pkt 246 niniejszego wyroku spełniają jako takie wymogi zasady pewności prawa, jak również w świetle powodów wskazanych w pkt 171 i 239 niniejszego wyroku, zastrzeżenia Węgier, popieranych przez Polskę, dotyczące jakoby zbyt szerokiego zakresu uznania przyznanego Komisji i Radzie za pomocą tych wyrażeń, należy oddalić jako bezzasadne.
- 261 W czwartej kolejności Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, twierdzą, że pojęcie „ryzyka” zawarte w art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia narusza zasadę pewności prawa, ponieważ pozwala na nałożenie arbitralnych sankcji w sytuacjach niepewnych lub nieudowodnionych. Pojęcie to ustanawia bowiem domniemanie, ponieważ z prawnego punktu widzenia nie można ustalić żadnego związku między państwem prawnym a oddziaływaniem na budżet Unii lub ochronę jej interesów finansowych i nie ma możliwości dokonania obiektywnego, technicznego i faktycznego określenia przesłanek stosowania tego przepisu.
- 262 W tym względzie, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 311 swojej opinii, ograniczenie stosowania odpowiednich środków do przypadków wykazanych naruszeń należytego zarządzania finansami lub interesów finansowych byłoby niezgodne z wymogami należytego zarządzania budżetem Unii i z ochroną jej interesów finansowych. Ograniczenie to sprowadzałoby się bowiem do wykluczenia możliwości przyjęcia odpowiednich środków w przypadkach, w których naruszenia, mimo że nie zostały jeszcze wykazane, można jednak rozsądnie przewidzieć, ponieważ ich wystąpienie jest wysoce prawdopodobne. Owo ograniczenie mogłoby zatem zagrozić osiągnięciu celu zaskarżonego rozporządzenia, który polega, jak stwierdzono w pkt 119 niniejszego wyroku, na ochronie budżetu Unii przed naruszeniami mogącymi wynikać z naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim.
- 263 Jeśli chodzi o pojęcia „należytego zarządzania finansami” i „ochrony interesów finansowych Unii”, to pierwsze z nich można także odnaleźć w szczególności w art. 317 akapit pierwszy TFUE, przy czym w art. 2 pkt 59 rozporządzenia finansowego zostało ono zdefiniowane jako wykonywanie budżetu zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności, natomiast drugie z nich pojawia się także w art. 325 TFUE i zgodnie z art. 63 ust. 2 rozporządzenia finansowego obejmuje wszelkie środki ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne służące w szczególności zapobieganiu nieprawidłowości i nadużyć finansowych przy wykonywaniu budżetu, wykrywaniu tych nieprawidłowości lub nadużyć i ich korygowaniu.



- 264 Należy również uściślić, że art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 883/2013 definiuje „interesy finansowe Unii” jako „dochody, wydatki i aktywa objęte budżetem Unii Europejskiej i budżetami instytucji, organów, urzędów i agencji, a także budżetami, którymi one zarządzają lub które monitorują”. Z kolei art. 135 ust. 1, 3 i 4 rozporządzenia finansowego przewiduje, że aby chronić interesy finansowe Unii, Komisja tworzy i obsługuje system wczesnego wykrywania i wykluczania.
- 265 Trybunał orzekł ponadto, że pojęcie „interesów finansowych” Unii w rozumieniu art. 325 ust. 1 TFUE obejmuje nie tylko wpłaty odpowiednich środków do budżetu Unii, lecz również pokrywane z tego budżetu wydatki (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 183). Pojęcie to jest zatem istotne nie tylko w kontekście środków zwalczania nieprawidłowości i nadużyć finansowych, o których mowa w tym przepisie, lecz także z punktu widzenia należytego zarządzania finansami w ramach tego budżetu, ponieważ ochrona tych interesów finansowych również przyczynia się do tego należytego zarządzania.
- 266 Zapobieganie naruszeniom takim jak te, o których mowa w art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, uzupełnia zatem ich korygowanie, które jest nierozzerwalnie związane zarówno z pojęciem „należytego zarządzania finansami”, jak i z pojęciem „ochrony interesów finansowych Unii”, a zatem należy je uznać za stały i horyzontalny wymóg przewidziany w uregulowaniach finansowych Unii.
- 267 Wreszcie przepis ten wymaga, by stwierdzone naruszenia zasad państwa prawnego stwarzały „poważne” ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na jej interesy finansowe, i w konsekwencji wymaga wykazania, że urzeczywistnienie się tego ryzyka jest wysoce prawdopodobne w przypadku sytuacji lub działań organów, o których mowa w art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia, przy założeniu, że odpowiednie środki mogą zostać przyjęte jedynie pod warunkiem, że zostanie wykazany wystarczająco bezpośredni związek, a mianowicie rzeczywisty związek między naruszeniem jednej z zasad państwa prawnego a owym poważnym ryzykiem. Co więcej, przy przyjmowaniu tych środków należy również przestrzegać wymogów proceduralnych przypomnianych powyżej w pkt 239 niniejszego wyroku.
- 268 Z powyższego wynika, że argumentację Węgier, popieraną przez Rzeczpospolitą Polską, zgodnie z którą pojęcie „ryzyka” znajdujące się w art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia pozwala na nałożenie arbitralnych sankcji w sytuacjach niepewnych lub nieudowodnionych, należy oddalić jako bezzasadną.
- 269 W piątej kolejności, co się tyczy argumentacji, zgodnie z którą art. 5 ust. 3 zdanie trzecie zaskarżonego rozporządzenia nie określa w wystarczający sposób charakteru i zakresu środków ochrony budżetu Unii, jakie mogą zostać przyjęte na podstawie art. 4 ust. 1 rozporządzenia, należy przypomnieć, po pierwsze, że art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia wymienia w sposób wyczerpujący różne środki ochrony, jakie mogą zostać przyjęte, zgodnie z tym, co stwierdzono w pkt 135 niniejszego wyroku.
- 270 Po drugie to, że przyjęcie jednego z tych środków ochrony jest uzasadnione i konieczne, jest efektem spełnienia przesłanek określonych w art. 4 zaskarżonego rozporządzenia.
- 271 Po trzecie, co się tyczy kryteriów, które należy zastosować w celu określenia środka lub środków, jakie należy podjąć w danej sytuacji, a także ich zakresu, art. 5 ust. 3 zdania od pierwszego do trzeciego tego rozporządzenia uściśla, że podjęte środki muszą być pro-

- porcjonalne, że powinno się je określać w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii i że trzeba odpowiednio uwzględnić charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego. Wynika z tego, że podejmowane środki powinny być ściśle proporcjonalne do znaczenia stwierdzonych naruszeń zasad państwa prawnego dla budżetu Unii lub dla ochrony jej interesów finansowych.
- 272 Z powyższego wynika, że argumentację, zgodnie z którą art. 5 ust. 3 zdanie trzecie zaskarżonego rozporządzenia nie określa w wystarczający sposób charakteru i zakresu odpowiednich środków, jakie mogą zostać podjęte, należy oddalić jako bezzasadną.
- 273 W szóstej kolejności, co się tyczy argumentów Węgier, popieranych przez Rzeczpospolitą Polską, zgodnie z którymi wyrażenie „w zakresie, w jakim jest to możliwe” znajdujące się w art. 5 ust. 3 zdanie czwarte zaskarżonego rozporządzenia narusza zasadę pewności prawa, ponieważ eliminuje związek między stwierdzonym naruszeniem a podjętymi środkami ochrony, co ma reperkusje dla proporcjonalności tych środków i nadaje im charakter sankcji, należy przede wszystkim podkreślić, że wyrażenie to nie pozwala na ukształtowanie środków ochrony podejmowanych na podstawie art. 5 ust. 1 rzeczzonego rozporządzenia w sposób uwzględniający nadmiernie lub niewystraszająco wpływ stwierdzonego naruszenia na budżet Unii lub ochronę jej interesów finansowych.
- 274 Jak bowiem wskazano w pkt 271 niniejszego wyroku, z art. 5 ust. 3 zdania od pierwszego do trzeciego wspomnianego rozporządzenia wynika, że podejmowane środki powinny być ściśle proporcjonalne do znaczenia stwierdzonych naruszeń zasad państwa prawnego dla budżetu Unii lub dla ochrony jej interesów finansowych, niezależnie od tego, czy środki te mogą rzeczywiście dotyczyć działań Unii, na które naruszenia te mają wpływ.
- 275 Następnie trzeba wskazać, że wyrażenie „w zakresie, w jakim jest to możliwe” pozwala na przyjęcie środków dotyczących działań Unii innych niż te, na które takie naruszenie ma wpływ, tylko wtedy, gdy środków tych w ogóle lub już nie można ukierunkować na owe działania, lub też gdy mogą być one ukierunkowane jedynie w sposób niewystarczający dla osiągnięcia celu zaskarżonego rozporządzenia, który polega, jak wynika z jego art. 1, na zapewnieniu ochrony budżetu Unii jako całości, skutkiem czego środki te okazują się niezbędne dla zapewnienia tego celu.
- 276 W rezultacie podjęte środki mogą być ukierunkowane na działania Unii inne niż te, których naruszenia dotyczą, jedynie pomocniczo, czyli na zasadzie odstępstwa, w przypadkach, które Komisja powinna należycie wykazać.
- 277 W związku z tym art. 5 ust. 3 zdanie czwarte zaskarżonego rozporządzenia przyznaje Komisji i Radzie zakres uznania w odniesieniu do wyboru działania objętego przyjmowanym środkiem jedynie wówczas, gdy jest to niezbędne do zapewnienia ochrony budżetu Unii jako całości. Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 7 i 8 tego rozporządzenia Komisja jest zobowiązana ocenić, między innymi, proporcjonalność przewidywanych środków i zapewnić zainteresowanemu państwu członkowskiemu możliwość przedstawienia uwag w ich przedmiocie, a w szczególności ich proporcjonalności, przy czym wymogi te należy rozumieć w świetle motywu 26 tego rozporządzenia, jak przypomniano ostatnio w pkt 239 niniejszego wyroku.
- 278 Wynika z tego, że wyrażenie „w zakresie, w jakim jest to możliwe” w rozumieniu art. 5 ust. 3 zdanie czwarte zaskarżonego rozporządzenia nie eliminuje związku między stwier-

- dzonym naruszeniem zasady państwa prawnego a wynikającym stąd wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu na budżet Unii lub ochronę jej interesów finansowych, ponieważ wyrażenie to pozwala na ukierunkowanie środków na działania Unii inne niż działania, na które naruszenie to ma wpływ, tylko wtedy, gdy celu zaskarżonego rozporządzenia, polegającego na zapewnieniu ochrony budżetu Unii jako całości, nie można osiągnąć w inny sposób. Płyne stąd również wniosek, że rzeczony rozporządzenie obwarowuje taką możliwość ścisłymi wymogami proceduralnymi, przy czym omawiane sformułowanie nie zwalnia Komisji i Rady z obowiązku ścisłego przestrzegania proporcjonalności podejmowanych środków w świetle wpływu stwierdzonego naruszenia na budżet Unii.
- 279 W tych okolicznościach przepis ten nie powoduje, że podejmowane środki nabierają charakteru sankcji za naruszenia państwa prawnego jako takich, wobec czego argumentację opartą na tym, iż wyrażenie „w zakresie, w jakim jest to możliwe” użyte w art. 5 ust. 3 zdanie czwarte zaskarżonego rozporządzenia eliminuje związek między stwierdzonym naruszeniem a podjętymi środkami, z naruszeniem zasady pewności prawa, należy oddalić jako bezzasadną.
- 280 W siódmej kolejności, w odniesieniu do argumentacji, zgodnie z którą art. 6 ust. 3 i 8 zaskarżonego rozporządzenia nie określa w sposób wystarczająco precyzyjny źródła informacji, na których Komisja może się oprzeć, ponieważ nie wyjaśnia podstawy, na której instytucja ta może badać i oceniać istnienia naruszenia zasady państwa prawnego, należy przypomnieć, że zgodnie z treścią owego przepisu, gdy Komisja bada, czy warunki określone w art. 4 zostały spełnione i czy środki, jakie mają zostać przyjęte, są proporcjonalne, bierze ona pod uwagę stosowne informacje pochodzące z dostępnych źródeł, w tym decyzji, wniosków i zaleceń instytucji Unii, innych odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz innych uznanych instytucji.
- 281 W tym względzie, zgodnie z art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, na Komisji spoczywa obowiązek wykazania, że warunki określone w art. 4 tego rozporządzenia są spełnione.
- 282 Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 1 owego rozporządzenia Komisja jest zobowiązana do podania – w ramach pisemnego powiadomienia odnośnego państwa członkowskiego – elementów faktycznych i konkretnych przyczyn, na których oparła swoje ustalenia potwierdzające istnienie uzasadnionych powodów, by uznać, że te warunki zostały spełnione.
- 283 Wynika z tego, że Komisja ma obowiązek dokonania starannej oceny okoliczności faktycznych w świetle warunków określonych w art. 4 zaskarżonego rozporządzenia. Podobnie jest, zgodnie z art. 6 ust. 7–9 omawianego rozporządzenia, w wypadku ustanowionego w art. 5 ust. 3 tego rozporządzenia wymogu proporcjonalności środków.
- 284 Motywy 16 i 26 owego rozporządzenia stanowią również, że Komisja powinna dokonać dogłębnej oceny jakościowej, która powinna być obiektywna, bezstronna i uczciwa, powinna zapewniać poszanowanie zasad obiektywności, niedyskryminacji i równości państw członkowskich wobec traktatów oraz powinna być przeprowadzona bezstronnie i w oparciu o dowody.
- 285 Wynika z tego, że na Komisji spoczywa obowiązek, podlegający kontroli sądu Unii, upewnienia się co do stosowności wykorzystanych przez siebie informacji oraz rzetelności źródeł, z których one pochodzą. W szczególności przepisy te nie przyznają szczególnej czy bezwzględnej wartości dowodowej źródłom informacji w nim wskazanym ani tym, które zostały przywołane w motywie 16 zaskarżonego rozporządzenia, i nie wiążą z nimi

określonych skutków prawnych, w związku z czym przepis ten nie zwalnia Komisji z obowiązku przeprowadzenia starannej oceny okoliczności faktycznych, która będzie w pełni spełniała wymogi przypomniane w poprzednim punkcie.

- 286 W tym względzie motyw 16 zaskarżonego rozporządzenia wyjaśnia, że stosowne informacje z dostępnych źródeł i od uznanych instytucji obejmują w szczególności wyroki Trybunału, sprawozdania Trybunału Obrachunkowego, roczne sprawozdania Komisji na temat praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania OLAFu, EPPO i Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz wnioski i zalecenia odpowiednich międzynarodowych organizacji i sieci, w tym organów Rady Europy takich jak GRECO i Komisja Wenecka – w szczególności jej listę kontrolną dotyczącą praworządności – a także Europejskiej Sieci Prezesów Sądów Najwyższych oraz Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa.
- 287 Komisja pozostaje zatem odpowiedzialna za wykorzystywane przez siebie informacje i rzetelność źródeł, z których one pochodzą. Ponadto w trakcie procedury przewidzianej w art. 6 ust. 1–9 zaskarżonego rozporządzenia odnośne państwo członkowskie ma możliwość przedstawienia uwag na temat informacji, które Komisja zamierza wykorzystać dla potrzeb zaproponowania przyjęcia odpowiednich środków. Wobec tego może ono podważyć wartość dowodową każdego z uwzględnionych dowodów, a zasadność ocen Komisji może w każdym wypadku zostać poddana kontroli sądu Unii w ramach skargi na decyzję Rady wydaną na podstawie tego rozporządzenia.
- 288 W szczególności Komisja powinna szczegółowo poinformować odnośne państwo członkowskie o wszczęciu postępowania na podstawie art. 6 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, a następnie okresowo informować je przez cały czas trwania tego postępowania o istotnych informacjach z dostępnych źródeł, na których instytucja ta zamierza oprzeć wnioski dotyczące decyzji wykonawczej przyjmującej odpowiednie środki, który przedstawi Radzie.
- 289 Wynika stąd, że zarzut trzeci należy oddalić jako bezzasadny.
- 290 W świetle powyższych rozważań żądanie główne mające na celu stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia w całości należy oddalić.

## ***B. W przedmiocie żądań ewentualnych, zmierzających do stwierdzenia częściowej nieważności zaskarżonego rozporządzenia***

### ***1. W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia***

#### ***a) Argumentacja stron***

- 291 W zarzucie czwartym, podniesionym na poparcie żądania ewentualnego zmierzającego do stwierdzenia nieważności art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą w istocie, że przepis ten jest nieproporcjonalny i narusza – jak wskazano w ramach zarzutu trzeciego – zasady pewności prawa i jasności normy, ponieważ pozwala na przyjęcie środków ochrony budżetu Unii nie tylko w przypadku, gdy naruszenie ma wystarczająco bezpośredni wpływ na budżet Unii lub ochronę interesów finansowych Unii, ale również gdy istnieje jedynie poważne ryzyko takiego wpływu.
- 292 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo

Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, tytułem głównym podnoszą niedopuszczalność zarzutu czwartego, a tytułem ewentualnym podważają zasadność tej argumentacji.

### ***b) Ocena Trybunału***

- 293 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, stwierdzenie nieważności części aktu prawa Unii jest możliwe, jedynie jeżeli elementy, o których stwierdzenie nieważności wniesiono, mogą zostać oddzielone od reszty aktu. Ten wymóg rozdzielności nie jest spełniony, jeśli konsekwencją stwierdzenia nieważności części aktu byłaby zmiana jego istoty, co należy oceniać na podstawie kryterium obiektywnego, a nie kryterium subiektywnego związanego z wolą polityczną organu, który wydał dany akt (wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r., Komisja/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 294 W tym względzie Parlament i Rada słusznie podnoszą, że stwierdzenie nieważności art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia skutkowałoby zmianą istoty tego rozporządzenia, ponieważ przepis ten określa przesłanki wymagane do podjęcia środków określonych w jego art. 5 ust. 1 i stanowi w tym sensie sedno mechanizmu horyzontalnej warunkowości ustanowionego tym rozporządzeniem. Bez przepisu, o którego stwierdzenie nieważności wniesiono, zaskarżone rozporządzenie nie odpowiadałoby już celowi określonemu w jego art. 1, którym jest ustanowienie „przepisów niezbędnych do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich”.
- 295 Z powyższego wynika, że żądanie stwierdzenia nieważności art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia należy odrzucić jako niedopuszczalne, w związku z czym nie ma potrzeby badania zasadności zarzutu czwartego podniesionego na poparcie tego żądania.

## ***2. W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności art. 4 ust. 2 lit. h) zaskarżonego rozporządzenia***

### ***a) Argumentacja stron***

- 296 W zarzucie piątym, podniesionym na poparcie żądania ewentualnego zmierzającego do stwierdzenia nieważności art. 4 ust. 2 lit. h) zaskarżonego rozporządzenia, Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą, że przepis ten jest sprzeczny z wymogiem, zgodnie z którym norma nakładająca sankcję powinna dokładnie określać działania i sytuacje, których ukaraniu służy. Tym samym brak dokładnego i wyczerpującego wyliczenia sytuacji, których dotyczy ustanowiony w zaskarżonym rozporządzeniu mechanizm horyzontalnej warunkowości, narusza zasadę pewności prawa oraz art. 7 TUE.
- 297 W pierwszej kolejności Węgry zwracają uwagę, że w opinii prawnej nr 13593/18 służba prawna Rady wskazała, że przepis przewidujący mechanizm warunkowości powinien dokładnie wskazywać warunki, jakie należy spełnić, aby skorzystać z finansowania, które to warunki muszą być w wystarczającym stopniu powiązane z celem finansowania, tak aby w braku ich spełnienia finansowanie stało się niezgodne z należytyim zarządzaniem finansami. W związku z tym zaskarżone rozporządzenie – przez to, że w sposób niewyczerpujący wymienia przypadki, w których ustanowiony w nim mechanizm może zostać zastosowany – nie pozwala na zapewnienie wystarczająco bezpośredniego związku z ochroną budżetu Unii i interesów finansowych Unii.
- 298 W drugiej kolejności Węgry wywodzą z „niezwykle ogólnego” sformułowania art. 4 ust. 2 lit. h) zaskarżonego rozporządzenia, że doszło do naruszenia wymogów jasności, precy-

zji i przewidywalności, a tym samym zasady pewności prawa, ponieważ przepis ten nie wymienia w sposób precyzyjny i wyczerpujący sytuacji, w których na podstawie tego rozporządzenia można podjąć odpowiednie środki. Przepis ten jest bowiem – w szczególności gdy weźmie się pod uwagę jego różne wersje językowe – niejasny oraz niejednoznaczny, jego granice nie są określone i nie może on podlegać jednolitej wykładni i jednolitemu stosowaniu. Ten stan rzeczy stwarza poważne ryzyko naruszenia zasady równości państw członkowskich wobec traktatów.

- 299 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

### ***b) Ocena Trybunału***

- 300 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że z pkt 244 i 253 niniejszego wyroku wynika, iż wbrew temu, co twierdzą Węgry, art. 4 ust. 2 lit. h) zaskarżonego rozporządzenia w żaden sposób nie stanowi odstępstwa od wymogu, zgodnie z którym między naruszeniem zasady państwa prawnego a wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony jej interesów finansowych zawsze musi istnieć wystarczająco bezpośredni związek.
- 301 Ponadto z pkt 255 i 259 niniejszego wyroku wynika, że przepis ten, po pierwsze, nie powoduje, że wykaz sytuacji i działań organów, których dotyczą naruszenia zasad państwa prawnego wskazanych w art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia, ma charakter niewyczerpujący, a po drugie, jest wystarczająco precyzyjny z punktu widzenia poszanowania zasady pewności prawa.
- 302 W drugiej kolejności, co się tyczy argumentów dotyczących celu zaskarżonego rozporządzenia i podnoszonego obejścia procedury przewidzianej w art. 7 TUE, wystarczy odesłać do analizy przeprowadzonej w pkt 98–196 niniejszego wyroku.
- 303 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o podnoszony brak precyzji i wewnętrzne niespójności art. 4 ust. 2 lit. h) zaskarżonego rozporządzenia, wystarczy odesłać do analizy przeprowadzonej w pkt 252–258 niniejszego wyroku.
- 304 W konsekwencji zarzut piąty należy oddalić jako bezzasadny, a co za tym idzie, należy oddalić żądanie stwierdzenia nieważności art. 4 ust. 2 lit. h) zaskarżonego rozporządzenia.

### ***3. W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności art. 5 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia***

#### ***a) Argumentacja stron***

- 305 W zarzucie szóstym, podniesionym na poparcie żądania ewentualnego zmierzającego do stwierdzenia nieważności art. 5 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia, Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, twierdzą, że przepis ten narusza podstawę prawną tego rozporządzenia i przepisów prawa Unii dotyczących deficytów budżetowych przez to, że nakłada ograniczenia w dysponowaniu budżetami zainteresowanych państw członkowskich, ponieważ przewiduje on, że jeżeli wobec państwa członkowskiego podjęte zostaną odpowiednie środki, nie zwalnia to rzeczonożego państwa z obowiązku dalszego finansowania odnośnych programów i przekazywania funduszy odbiorcom końcowym.



- 306 W tym względzie Węgry wskazują, że pomoc Unii przewidziana w wieloletnich ramach finansowych 2021–2027 ustalonych w rozporządzeniu 2020/2093 i w rozporządzeniu 2020/2094 jest wypłacana w ramach programów zarządzania opracowanych głównie lub wyłącznie według priorytetów Unii. Gdyby środki przyjęte na podstawie zaskarżonego rozporządzenia doprowadziły do zawieszenia tej pomocy w całości lub w części, zainteresowane państwo członkowskie byłoby zmuszone na mocy tego przepisu do pełnego sfinansowania tych programów.
- 307 W ten sposób art. 5 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia ogranicza prawo tego państwa członkowskiego do wykorzystywania własnego budżetu, powoduje nieprzewidywalność uniemożliwiającą planowanie jego polityki gospodarczej i rodzi niebezpieczeństwo, że państwo to będzie zmuszone do naruszenia przepisów prawa Unii dotyczących deficytów budżetowych. Tymczasem okoliczności takie mogłyby doprowadzić do nałożenia dodatkowych sankcji i strukturalnego zadłużenia danego państwa członkowskiego, w szczególności jeśli państwo to posiada skromny budżet, co prowadzi do naruszenia zasady równości państw członkowskich wobec traktatów.
- 308 Ponadto art. 5 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia podważa odpowiedni charakter podstawy prawnej przyjętej dla tego rozporządzenia, ponieważ przepis ten ustanawia wymogi nie dla budżetu Unii, lecz dla budżetu zainteresowanych państw członkowskich, potwierdzając tym samym, że środki ochrony budżetu Unii, które mogą zostać przyjęte na podstawie tego rozporządzenia, mają na celu ukaranie państw członkowskich za naruszenia państwa prawnego.
- 309 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

### ***b) Ocena Trybunału***

- 310 W zarzucie szóstym Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą zasadniczo, że art. 5 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia nakłada ograniczenia w dysponowaniu budżetami zainteresowanych państw członkowskich, co przede wszystkim jest niezgodne z podstawą prawną tego rozporządzenia, ponadto narusza przepisy prawa Unii dotyczące deficytów budżetowych i wreszcie jest sprzeczne z zasadą równości państw członkowskich wobec traktatów.
- 311 W tym względzie, w pierwszej kolejności, co się tyczy zarzutu szczegółowego wywodzonego z niezgodności art. 5 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia z podstawą prawną tego rozporządzenia, podlega on oddaleniu z powodów wyjaśnionych już w pkt 150–152 niniejszego wyroku.
- 312 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o zarzut szczegółowy oparty na podnoszonym naruszeniu przepisów prawa Unii dotyczących deficytów budżetowych, należy zauważyć, że art. 5 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia poprzestaje na wskazaniu, iż nałożenie środków na podstawie tego rozporządzenia nie wpływa na istniejące wcześniej obowiązki jednostek rządowych i państw członkowskich wynikające w szczególności z „mających zastosowanie przepisów sektorowych i finansowych”, przy czym środki te nie mogą w szczególności stanowić podstawy zwolnienia się z tych zobowiązań. Wynika z tego, że przepis ten nie nakłada na państwa członkowskie żadnego nowego obowiązku.

- 313 Tymczasem, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 324 i 325 opinii, o ile skutkiem art. 5 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia jest to, że państwa członkowskie muszą ponieść koszty wynikające ze środków nałożonych na podstawie tego rozporządzenia, o tyle skutek ten pozostaje bez uszczerbku dla przysługującej im, w granicach ich obowiązków wynikających z prawa Unii, możliwości określenia sposobu, w jaki będą realizować określone w traktatach cele w dziedzinie deficytu budżetowego.
- 314 Zatem wpływ, jaki przepis ten może mieć na budżet zainteresowanych państw członkowskich, nie różni się od wpływu, jaki może wynikać z innych obowiązków wynikających z prawa Unii.
- 315 Ponadto, o ile państwa członkowskie mogą przy ustalaniu swych budżetów uwzględnić finansowanie z budżetu Unii, o które mogą się ubiegać, kiedy przesłanki uzyskania tego finansowania zostają spełnione, o tyle państwo członkowskie nie może powoływać się na swoje zobowiązania dotyczące deficytu budżetowego w celu uchylenia się od konieczności wypełnienia tychże przesłanek, jeżeli następnie dojdzie do stwierdzenia, że nie zostały one spełnione lub nie są spełnione w danym czasie, wobec czego rozpatrywane finansowanie nie zostanie wypłacone lub podlegać będzie korekcie finansowej. W tych okolicznościach państwo członkowskie nie może również twierdzić, że obowiązywanie tych przesłanek powoduje nieprzewidywalność uniemożliwiającą planowanie jego polityki gospodarczej.
- 316 W trzeciej kolejności, co się tyczy podnoszonego naruszenia zasady równości państw członkowskich wobec traktatów, z art. 5 ust. 3 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że odpowiednie środki podjęte na podstawie tego rozporządzenia powinny być ściśle proporcjonalne do znaczenia stwierdzonych naruszeń zasad państwa prawnego dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony jej interesów finansowych, a ów wymóg proporcjonalności obowiązuje w równym stopniu w stosunku do wszystkich państw członkowskich. Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 7 i 8 tego rozporządzenia Komisja jest zobowiązana ocenić, w szczególności, proporcjonalność przewidywanych środków i zapewnić zainteresowanemu państwu członkowskiemu możliwość przedstawienia uwag w ich przedmiocie, a zwłaszcza na temat ich proporcjonalności. Ponieważ przepis ten należy interpretować w świetle motywu 26 wspomnianego rozporządzenia, wynika z tego, że w swojej ocenie Komisja ma obowiązek opierać się na konkretnych dowodach i przestrzegać zasad obiektywności, niedyskryminacji i równości państw członkowskich wobec traktatów.
- 317 Te poszczególne wymogi powodują zatem konieczność przeprowadzenia obiektywnej i starannej indywidualnej analizy każdej sytuacji będącej przedmiotem postępowania na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, jak również ewentualnie odpowiednich środków wymaganych w tej sytuacji, przy ścisłym poszanowaniu zasady proporcjonalności, w celu skutecznej ochrony budżetu Unii i interesów finansowych Unii przed skutkami naruszenia zasad państwa prawnego i przy jednoczesnym zapewnieniu poszanowania zasady równości państw członkowskich wobec traktatów. W tych okolicznościach twierdzenie Węgier, zgodnie z którym stosowanie art. 5 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia prowadziłyby do naruszenia tej zasady, jest bezzasadne.
- 318 W świetle powyższych rozważań zarzut szósty należy oddalić jako bezzasadny, wobec czego żądanie stwierdzenia nieważności art. 5 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia podlega oddaleniu.

#### **4. W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności art. 5 ust. 3 zdanie trzecie zaskarżonego rozporządzenia**

##### **a) Argumentacja stron**

- 319 W zarzucie siódmym, podniesionym na poparcie żądania ewentualnego zmierzającego do stwierdzenia nieważności art. 5 ust. 3 zdanie trzecie zaskarżonego rozporządzenia, Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą, że przewidziane w tym przepisie kryteria oceny proporcjonalności środków, które mogą zostać podjęte wobec państwa członkowskiego, nie wykazują żadnego związku z budżetem Unii ani z jej interesami finansowymi, lecz mają na celu karanie naruszeń zasad państwa prawnego.
- 320 Zgodnie bowiem z brzmieniem tego przepisu przy określaniu środków, jakie należy podjąć, odpowiednio uwzględnić się charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego. Motyw 18 zaskarżonego rozporządzenia uściśla, że przeprowadzana w tym celu analiza proporcjonalności powinna uwzględniać powagę sytuacji, czas, który upłynął od rozpoczęcia odnośnego działania, czas jego trwania i jego powtarzalność, intencję i stopień współpracy danego państwa członkowskiego przy eliminowaniu naruszeń zasad państwa prawnego, jak również skutki tych naruszeń dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla jej interesów finansowych.
- 321 Węgry uważają, że kryteria te stawiają pod znakiem zapytania związek między stwierdzonym naruszeniem zasad państwa prawnego a konkretnym wpływem tego naruszenia na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub ochronę interesów finansowych Unii, co prowadzi do naruszenia podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia i art. 7 TUE.
- 322 Po pierwsze, z łącznej lektury art. 5 ust. 3 zaskarżonego rozporządzenia i z jego motywu 18 wynika, że Komisja i Rada są zobowiązane uwzględnić intencję „sprawcy naruszenia”. W tym względzie rozporządzenie to nie określa sprawcy naruszenia zasad państwa prawnego, a przypadki określone w art. 3 i 4 tego rozporządzenia odnoszą się do sytuacji i działań, które można przypisać albo danemu państwu członkowskiemu postrzeganemu jako całość, albo jego poszczególnym organom. Tymczasem Węgry wskazują, że organy te nie mają możliwości działania wolietywnego, wobec czego nie jest jasne, w jaki sposób przy określaniu odpowiednich środków można by uwzględnić intencję „popelnienia” czynu.
- 323 Ponadto uwzględnienie takiej intencji ma w sposób nieunikniony wpływ na charakter środka. Jeżeli proporcjonalność danego środka zależy, choćby częściowo, od intencji związanej z naruszeniem, które stanowi jego podstawę, okoliczność ta nadaje temu środkowi charakter karny, który nie ma na celu skorygowania wpływu na budżet Unii ani na ochronę jej interesów finansowych. Uwzględnienie intencji stanowi zatem wyraźną wskazówkę, że główny cel i przedmiot zaskarżonego rozporządzenia nie są zgodne z jego podstawą prawną.
- 324 Po drugie, okoliczność ta znajduje potwierdzenie w uwzględnieniu czasu trwania i powagi naruszenia zasad państwa prawnego oraz zakresu współpracy danego państwa członkowskiego w celu jego zakończenia, ponieważ kryteria te również nie mają związku z wpływem na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub ochronę jej interesów finansowych.
- 325 Po trzecie, z wykładni systemowej zaskarżonego rozporządzenia wynika, że zważywszy, iż obowiązek uwzględnienia przez instytucje faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu

Unii lub na interesy finansowe Unii został już przewidziany w art. 5 ust. 3 zdanie drugie tego rozporządzenia, zdanie trzecie tego przepisu ma na celu uwzględnienie innych form wpływu.

- 326 Węgry wywodzą stąd przede wszystkim wniosek, że art. 5 ust. 3 zdanie trzecie zaskarżonego rozporządzenia nie spełnia wymogu dotyczącego istnienia bezpośredniego związku między podjętymi środkami a ochroną budżetu Unii lub jej interesów finansowych. Następnie stwierdzają, że uwzględnienie kryteriów ustanowionych w tym przepisie wymaga pogłębionej oceny naruszenia państwa prawnego przez Komisję i Radę, którą instytucje te mogą przeprowadzić jedynie w ramach procedury przewidzianej w art. 7 TUE. Wreszcie stosowanie rzezonego przepisu prowadzi do tego, że podjęte środki nabierają charakteru sankcji, podczas gdy sankcje mogą zostać nałożone na państwo członkowskie wyłącznie na podstawie art. 7 ust. 3 TUE.
- 327 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

#### ***b) Ocena Trybunału***

- 328 W zarzucie siódmym Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą zasadniczo, że art. 5 ust. 3 zdanie trzecie zaskarżonego rozporządzenia w związku z jego motywem 18 jest niezgodny z podstawą prawną tego rozporządzenia i narusza zarówno art. 7 TUE, jak i zasadę pewności prawa, ponieważ wymienione w tym zdaniu kryteria przyjęcia odpowiednich środków dotyczących naruszenia zasad państwa prawnego nie wykazują żadnego związku z budżetem Unii ani z ochroną jej interesów finansowych.
- 329 W tym względzie, jak wskazano w pkt 271 niniejszego wyroku, z trzech pierwszych zdań art. 5 ust. 3 wynika, podejmowane środki powinny być ściśle proporcjonalne do znaczenia stwierdzonych naruszeń zasad państwa prawnego dla budżetu Unii lub dla jej interesów finansowych.
- 330 Przepis ten doprecyzowuje bowiem w zdaniu pierwszym, że podejmowane środki są „proporcjonalne”, w drugim – że określa się je „w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu” naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na jej interesy finansowe, zaś w zdaniu trzecim – że „odpowiednio uwzględnia się” charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego.
- 331 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 177 i 178 opinii, z porządku zamieszczenia tych zdań oraz z użytych w nich określeń wynika, że proporcjonalność środków, jakie mają zostać przyjęte, jest zapewniona w decydujący sposób dzięki kryterium „znaczenia” naruszeń zasad państwa prawnego dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony jej interesów finansowych. Co się tyczy kryteriów odnoszących się do charakteru, czasu trwania, wagi i zakresu tych naruszeń – mogą one zostać „odpowiednio uwzględnione” jedynie dla celów określenia skali wspomnianego wpływu, gdyż może ona różnić się w zależności od cech stwierdzonych naruszeń uwydatnionych dzięki zastosowaniu tych kryteriów.
- 332 Prawdą jest, że motyw 18 zaskarżonego rozporządzenia, chociaż przywołuje te same kryteria co kryteria ustanowione w art. 5 ust. 3 zdania drugie i trzecie tego rozporządzenia,

wymienia te kryteria w innej kolejności. Motyw ten nie może jednak prowadzić do wykładni tego przepisu, która byłaby niezgodna z jego brzmieniem i strukturą, ponieważ zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przypomnianym w pkt 191 niniejszego wyroku preambuła aktu Unii nie posiada wiążącej mocy prawnej i nie można jej przywoływać w celu ustanowienia wyjątków wobec samych przepisów tego aktu ani w celu dokonania wykładni tych przepisów w sposób oczywiście sprzeczny z ich brzmieniem. Ponadto w zakresie, w jakim motyw ten wspomina również o „intencji danego państwa członkowskiego”, dotyczy on nie intencji naruszenia przez dane państwo członkowskie zasad państwa prawnego, lecz „eliminowania naruszeń”, które zostały stwierdzone. Tymczasem intencja ta, podobnie jak „stopień współpracy”, jaki dane państwo członkowskie wykazuje w tej dziedzinie, może mieć znaczenie w szczególności do celów określenia czasu trwania i zakresu naruszenia w rozumieniu kryteriów, o których mowa w art. 5 ust. 3 zdanie trzecie wspomnianego rozporządzenia, a zatem – zgodnie z tym, co przedstawiono w poprzednim punkcie – do celów określenia wpływu tego naruszenia na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii.

- 333 Stąd wniosek, że wbrew temu, co twierdzą Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, kryteria, o których mowa w art. 5 ust. 3 zdanie trzecie zaskarżonego rozporządzenia – chociaż zakładają przeprowadzenie przez Komisję i przez Radę pogłębionej oceny cech naruszenia zasad państwa prawnego – mają związek z należytym zarządzaniem finansami w ramach budżetu Unii i ochroną jej interesów finansowych, w związku z czym nie można uznać, że nadają one odpowiednim środkom podejmowanym na podstawie rzezonego rozporządzenia charakter sankcji związanych z naruszeniami państwa prawnego jako takimi.
- 334 W tych okolicznościach zarzut siódmy należy oddalić jako bezzasadny, wobec czego żądanie stwierdzenia nieważności art. 5 ust. 3 zdanie trzecie zaskarżonego rozporządzenia podlega oddaleniu.

#### ***5. W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności art. 5 ust. 3 zdanie czwarte zaskarżonego rozporządzenia***

##### ***a) Argumentacja stron***

- 335 W zarzucie ósmym, podniesionym na poparcie żądania ewentualnego zmierzającego do stwierdzenia nieważności art. 5 ust. 3 zdanie czwarte zaskarżonego rozporządzenia, Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, twierdzą, że przepis ten narusza zasady proporcjonalności i pewności prawa, ponieważ przewiduje, iż podejmowane środki jedynie „w zakresie, w jakim jest to możliwe”, są ukierunkowane na działania Unii, których naruszenia dotyczą.
- 336 Z brzmienia tego przepisu wynika bowiem, że środki te mogą być ukierunkowane na działania Unii, których naruszenia zasad państwa prawnego nie dotyczą, skutkiem czego tego rodzaju środki mogą zostać podjęte bez wykazania bezpośredniego związku między takim naruszeniem a konkretnym działaniem Unii, na które te środki są ukierunkowane. Zasada pewności prawa wymaga zaś w sposób rygorystyczny, aby stosowanie przepisów pociągających za sobą konsekwencje finansowe było pewne i przewidywalne, co nie ma miejsca w braku rzeczywistego związku między naruszeniami zasad państwa prawnego a środkami podjętymi na podstawie zaskarżonego rozporządzenia.
- 337 Brak rzeczywistego związku prowadzi również, zdaniem Węgiei, do naruszenia zasady proporcjonalności. Nawet bowiem przy założeniu, że celem zaskarżonego rozporządzenia

jest określenie przepisów niezbędnych do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich, art. 5 ust. 3 zdanie czwarte tego rozporządzenia wykracza poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia tego celu, ponieważ zezwala na przyjęcie środków związanych z programami Unii, na które dane naruszenie nie ma wpływu.

- 338 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

### ***b) Ocena Trybunału***

- 339 W zarzucie ósmym Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą, że art. 5 ust. 3 zdanie czwarte zaskarżonego rozporządzenia narusza zasady proporcjonalności i pewności prawa, ponieważ użyte w nim wyrażenie „w zakresie, w jakim jest to możliwe” umożliwia ukierunkowanie podejmowanych środków na działania i programy niemające żadnego związku ze stwierdzonym naruszeniem zasady państwa prawnego.
- 340 W tym względzie, po pierwsze, należy przypomnieć w odniesieniu do podnoszonego naruszenia zasady proporcjonalności, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada proporcjonalności, która jest jedną z zasad ogólnych prawa Unii, wymaga, aby akty prawne instytucji Unii były odpowiednie do realizacji prawnie uzasadnionych celów zamierzonych przez te uregulowania i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do realizacji tych celów, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z nich niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (wyrok z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 206 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 341 W niniejszej sprawie wystarczy zauważyć, co zostało też wskazane w pkt 273–279 niniejszego wyroku, że przede wszystkim wyrażenie „w zakresie, w jakim jest to możliwe”, użyte w art. 5 ust. 3 zdanie czwarte zaskarżonego rozporządzenia, nie pozwala na ukształtowanie środków podejmowanych na podstawie art. 5 ust. 1 rzeczonego rozporządzenia w sposób uwzględniający nadmiernie lub niewystraszająco wpływ stwierdzonego naruszenia na budżet Unii, następnie, że rozporządzenie to ma na celu ochronę budżetu Unii w całości, i wreszcie, że wyrażenie to pozwala ukierunkować środki na działania Unii inne niż te, których naruszenie dotyczy, tylko tytułem odstępstwa, gdy środków tych w ogóle lub już nie można ukierunkować na owe działania lub też gdy mogą być one ukierunkowane jedynie w sposób niewystarczający dla osiągnięcia celu tego rozporządzenia, który polega na zapewnieniu ochrony owego budżetu jako całości, skutkiem czego środki takie okazują się niezbędne dla zapewnienia tego celu.
- 342 Z powyższego wynika, że argumentację, zgodnie z którą poprzez użycie wyrażenia „w zakresie, w jakim jest to możliwe”, art. 5 ust. 3 zdanie czwarte zaskarżonego rozporządzenia wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wspomnianego celu, należy oddalić jako bezzasadną.
- 343 Po drugie, co się tyczy podnoszonego naruszenia zasady pewności prawa, przede wszystkim trzeba wskazać, że z ustaleń dokonanych w pkt 269–272 niniejszego wyroku wynika, iż rodzaj środków podejmowanych na podstawie zaskarżonego rozporządzenia określono



w jego art. 5 ust. 1, a zgodnie z art. 5 ust. 3 tego rozporządzenia zakres tych środków jest ściśle uzależniony od wpływu stwierdzonego naruszenia na budżet Unii.

- 344 Następnie w pkt 273–279 niniejszego wyroku wyjaśniono, że wyrażenie „w zakresie, w jakim jest to możliwe”, użyte w art. 5 ust. 3 zdanie czwarte zaskarżonego rozporządzenia nie eliminuje związku między naruszeniem zasady państwa prawnego a wynikającym stąd wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu na budżet Unii lub ochronę jej interesów finansowych. Co więcej, dzięki posłużeniu się tym wyrażeniem środki ochrony budżetu Unii mogą mieć zastosowanie – w drodze odstępstwa i w zakresie ściśle niezbędnym – do działań innych niż te, których naruszenie zasady państwa prawnego dotyczy, w sytuacji gdy celu zaskarżonego rozporządzenia, jakim jest zapewnienie ochrony tego budżetu jako całości lub ochrony rzeczonych interesów, nie można osiągnąć w inny sposób. Artykuł 6 zaskarżonego rozporządzenia obwarowuje ponadto taką możliwość ścisłymi wymogami proceduralnymi, przy czym nie zwalnia Komisji i Rady z obowiązku ścisłego przestrzegania wymogu proporcjonalności podejmowanych środków w zależności od wpływu stwierdzonego naruszenia na budżet Unii lub na ochronę jej interesów finansowych.
- 345 Wreszcie, biorąc pod uwagę, że zaskarżone rozporządzenie określa charakter i zakres podejmowanych środków oraz przyznaje Komisji i Radzie uprawnienie do ukierunkowywania ich na działania inne niż te, których naruszenie zasady państwa prawnego dotyczy, jedynie jeśli jest to konieczne do zapewnienia ochrony budżetu Unii jako całości i interesów finansowych Unii, przy czym uprawnienie to jest ponadto ściśle ograniczone, w szczególności przez zasadę proporcjonalności, nie można uznać, że art. 5 ust. 3 zdanie czwarte zaskarżonego rozporządzenia narusza zasady proporcjonalności i pewności prawa.
- 346 W konsekwencji zarzut ósmy należy oddalić jako bezzasadny, a w konsekwencji żądanie stwierdzenia nieważności art. 5 ust. 3 zdanie czwarte zaskarżonego rozporządzenia podlega oddaleniu.

## ***6. W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności art. 6 ust. 3 i 8 zaskarżonego rozporządzenia***

### ***a) Argumentacja stron***

- 347 W zarzucie dziewiątym, podniesionym na poparcie żądania ewentualnego zmierzającego do stwierdzenia nieważności art. 6 ust. 3 i 8 zaskarżonego rozporządzenia, Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą, że art. 6 ust. 3 zaskarżonego rozporządzenia narusza zasadę pewności prawa, ponieważ pozwala, aby przy ocenie spełnienia warunków określonych w art. 4 tego rozporządzenia Komisja uwzględniła „stosowne informacje pochodzące z dostępnych źródeł, w tym decyzji, wniosków i zaleceń instytucji Unii, innych odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz innych uznanych instytucji”. To samo dotyczy art. 6 ust. 8 wspomnianego rozporządzenia, który odsyła do rzeczzonego art. 6 ust. 3 w odniesieniu do oceny proporcjonalności nakładanych środków.
- 348 Artykuł 6 ust. 3 i 8 zaskarżonego rozporządzenia nie określa bowiem w sposób wystarczająco dokładny stosownych źródeł informacji, do których odsyła, ponieważ nie wskazuje, na jakiej podstawie Komisja powinna dokonać oceny istnienia naruszenia zasad państwa prawnego.
- 349 W szczególności z uwagi na wyrażenie „stosowne informacje pochodzące z dostępnych źródeł” użyte w art. 6 ust. 3 zaskarżonego rozporządzenia nie jest wykluczone, że Komisja oprze swą ocenę na indywidualnej opinii niektórych osób lub organizacji, których obiek-

tywizm nie został wykazany, lub na niewykonaniu zaleceń, które nie są prawnie wiążące, wydanych przez organizacje międzynarodowe działające poza ramami Unii. Takich zaś zaleceń o różnorodnym charakterze nie można uznać za wiarygodne wskaźniki uogólnionych braków w zakresie praworządności.

- 350 Artykuł 6 ust. 3 i 8 zaskarżonego rozporządzenia nie wskazuje również, w jaki sposób Komisja powinna dokonać syntezy tych źródeł. Zważywszy na szeroki zakres uznania przyznany tej instytucji przez rozpatrywane przepisy, każdy niewiążący i wybrany w sposób arbitralny dokument wykorzystany przez tę instytucję może stanowić dowód naruszenia.
- 351 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

### *b) Ocena Trybunału*

- 352 W zarzucie dziewiątym Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą przede wszystkim, że art. 6 ust. 3 i 8 zaskarżonego rozporządzenia nie spełnia wymogu wynikającego z zasady pewności prawa z uwagi na swoje nieprecyzyjne brzmienie, następnie, że przepis ten pozwala Komisji dokonać oceny na podstawie opinii, których obiektywizm nie jest zagwarantowany, oraz na podstawie niewiążących zaleceń wydanych poza ramami Unii, a wreszcie, że przepis ten nie precyzuje, w jaki sposób owa instytucja powinna dokonać syntezy wybranych informacji i ocenić ich stosowność w świetle celu zaskarżonego rozporządzenia.
- 353 W tym względzie w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że wbrew temu, co twierdzą Węgry, zaskarżone rozporządzenie nie ma na celu karania naruszeń państwa prawnego jako takich, lecz – jak stwierdzono w pkt 98–152 niniejszego wyroku – służy zapewnieniu ochrony budżetu Unii, wobec czego nie można w żadnym razie uwzględnić argumentacji, zgodnie z którą rozporządzenie to powinno spełniać wymogi mające zastosowanie, jak się podnosi, do środków o charakterze sankcji.
- 354 W drugiej kolejności, odnośnie do zagadnienia, czy art. 6 ust. 3 i 8 zaskarżonego rozporządzenia pozwala Komisji oprzeć jej ocenę na opiniach, których obiektywizm można uznać za wątpliwy, oraz na niewiążących zaleceniach wydanych poza ramami Unii, należy przede wszystkim zauważyć, że przepis ten nie odnosi się do „opinii”, lecz do „decyzji, wniosków i zaleceń”, jak również do „wskazówek”.
- 355 W każdym razie Węgry nie przedstawiły żadnego elementu mogącego podać w wątpliwość obiektywizm organizacji i instytucji wskazanych w motywie 16 tego rozporządzenia, wobec czego nie ma powodów, by podejrzewać, że podmioty te wydadzą opinie, których obiektywizm jest wątpliwy.
- 356 Następnie trzeba zauważyć, że art. 6 ust. 3 i 8 zaskarżonego rozporządzenia wymaga, by Komisja uwzględniła na potrzeby oceny warunków określonych w art. 4 tego rozporządzenia oraz proporcjonalności odpowiednich środków, jakie należy przyjąć, informacje „stosowne” do tego celu, co zakłada w sposób konieczny, że informacje te będą pozostawały w związku z zasadami określonymi w art. 2 lit. a) wspomnianego rozporządzenia, obejmującymi wspólną dla państw członkowskich wartość państwa prawnego zapisaną w art. 2 TUE.
- 357 Wreszcie, jeśli chodzi o niewiążący charakter zaleceń, które Komisja może uwzględniać, w pkt 285 niniejszego wyroku stwierdzono, że art. 6 ust. 3 i 8 zaskarżonego rozporządzenia

nie przyznaje szczególnej czy bezwzględnej wartości dowodowej źródłom informacji w nim wskazanym ani też tym, które zostały wymienione w motywie 16 tego rozporządzenia, i nie wiąże z nimi określonych skutków prawnych, w związku z czym przepis ten nie zwalnia Komisji z obowiązku przeprowadzenia starannej oceny okoliczności faktycznych, która w całości spełnia wymogi przypomniane w pkt 284 niniejszego wyroku.

- 358 Ponadto, ponieważ – jak wskazano w pkt 287 niniejszego wyroku – Komisja powinna upewnić się co do stosowności informacji, które wykorzystuje, i wiarygodności swoich źródeł, dane państwo członkowskie może w toku postępowania przewidzianego w art. 6 ust. 1–9 zaskarżonego rozporządzenia przedstawić uwagi w przedmiocie tych informacji, a tym samym podważyć moc dowodową każdego z elementów uwzględnionych przez Komisję, a zasadność jej oceny może ewentualnie skontrolować sąd Unii.
- 359 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o argumenty oparte na tym, że art. 6 ust. 3 i 8 zaskarżonego rozporządzenia nie określa, w jaki sposób Komisja powinna dokonać syntezy uwzględnionych informacji, ani też w jaki sposób powinna ocenić, na podstawie tych informacji, wagę naruszenia zasady państwa prawnego, a także jego związek z ochroną należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochroną jej interesów finansowych, w pkt 357 i 358 niniejszego wyroku przypomniano, że Komisja jest zobowiązana do przeprowadzenia starannej oceny okoliczności faktycznych i poszanowania wymogu proporcjonalności środków podjętych na podstawie tego rozporządzenia, zagwarantowanej w jego art. 5 ust. 3, a ważność decyzji wydanej przez Radę na podstawie rzeczowego rozporządzenia może skontrolować sąd Unii.
- 360 W konsekwencji zarzut dziewiąty należy oddalić jako bezzasadny, wobec czego żądanie stwierdzenia nieważności art. 6 ust. 3 i 8 zaskarżonego rozporządzenia podlega oddaleniu.
- 361 W świetle ogółu powyższych rozważań skargę należy oddalić w całości.

## **VI. W przedmiocie kosztów**

- 362 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 363 Ponieważ Parlament i Rada wniosły o obciążenie Węgier kosztami postępowania, a Węgry przegrały sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.
- 364 Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Rzeczpospolita Polska, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji oraz Komisja powinny, jako interwenienci, pokryć własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (w pełnym składzie) orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje w części odrzucona, a w pozostałym zakresie oddalona.
- 2) Węgry pokrywają, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej.
- 3) Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Rzeczpospolita Polska, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji oraz Komisja Europejska pokrywają własne koszty.

Podpisy

**WYROK TRYBUNAŁU (w pełnym składzie)**  
**z dnia 16 lutego 2022 r.(\*)**

Skarga o stwierdzenie nieważności – Rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2092  
– Ogólny system warunkowości służący ochronie budżetu Unii – Ochrona budżetu  
Unii Europejskiej w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach  
członkowskich – Podstawa prawna – Artykuł 322 ust. 1 lit. a) TFUE – Artykuł 311 TFUE  
– Artykuł 312 TFUE – Podnoszone obojęcnie art. 7 TUE i art. 269 TFUE – Podnoszone  
naruszenia art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2, art. 13 ust. 2 TUE, art. 296 akapit drugi TFUE,  
Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności  
oraz zasad przyznania, pewności prawa, proporcjonalności i równości  
państw członkowskich wobec traktatów – Podnoszone nadużycie władzy

W sprawie C-157/21

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną  
w dniu 11 marca 2021 r.,

**Rzeczpospolita Polska**, którą reprezentuje B. Majczyna i S. Żyrek, w charakterze pełnomoc-  
ników,

strona skarżąca,

popierana przez:

**Węgry**, które reprezentują M.Z. Fehér i M.M. Tátrai, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

przeciwko

**Parlamentowi Europejskiemu**, który reprezentują R. Crowe, F. Drexler, U. Rösslein, T. Lukácsi  
i A. Pospíšilová Padowska, w charakterze pełnomocników,

**Radzie Unii Europejskiej**, którą reprezentują A. de Gregorio Merino, E. Rebasti, A. Tamás  
i A. Sikora-Kalèda, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranym przez:

**Królestwo Belgii**, które reprezentują M. Jacobs, C. Pochet i L. Van den Broeck, w charakterze  
pełnomocników,

**Królestwo Danii**, które reprezentowali początkowo M. Søndahl Wolff i J. Nymann-Lindgren,  
a następnie M. Søndahl Wolff i V. Pasternak Jørgensen, w charakterze pełnomocników,

---

\* Język postępowania: polski.

**Republikę Federalną Niemiec**, którą reprezentują J. Möller i R. Kanitz, w charakterze pełnomocników,

**Irlandię**, którą reprezentują M. Browne, J. Quaney i A. Joyce, w charakterze pełnomocników, wspierani przez D. Fennelly'ego, BL,

**Królestwo Hiszpanii**, które reprezentowali początkowo J. Rodríguez de la Rúa Puig i S. Centeno Huerta, a następnie J. Rodríguez de la Rúa Puig i A. Gavela Llopis, w charakterze pełnomocników,

**Republikę Francuską**, którą reprezentują A.-L. Desjonquères, A.-C. Drouant i E. Leclerc, w charakterze pełnomocników,

**Wielkie Księstwo Luksemburga**, które reprezentowali początkowo A. Germeaux i T. Uri, a następnie A. Germeaux, w charakterze pełnomocników,

**Królestwo Niderlandów**, które reprezentują M.K. Bulterman i J. Langer, w charakterze pełnomocników,

**Republikę Finlandii**, którą reprezentują H. Leppo i S. Hartikainen, w charakterze pełnomocników,

**Królestwo Szwecji**, które reprezentują O. Simonsson, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, H. Shev, M. Salborn Hodgson, H. Eklinder i R. Shahsavan Eriksson, w charakterze pełnomocników,

**Komisję Europejską**, którą reprezentują D. Calleja Crespo, J.-P. Keppenne, J. Baquero Cruz i K. Herrmann, w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (w pełnym składzie),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Arabadjiev (sprawozdawca), A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele i J. Passer, prezesi izb, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra, L.S. Rossi, A. Kumin, N. Wahl, D. Gratsias, M.L. Arastey Sahún, M. Gavalec i Z. Csehi, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarze: M. Aleksejev, kierownik wydziału, i I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniach 11 i 12 października 2021 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 grudnia 2021 r., wydaje następujący

## Wyrok

- 1 W swej skardze Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności rozporządzenia 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. 2020, L 433I, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2021, 373, s. 94; zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”),

## I. Ramy prawne

### A. Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001

- 2 Artykuł 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43; sprostowania: Dz.U. 2010, L 271, s. 20; Dz.U. 2013, L 333, s. 83) stanowi w ust. 1:

„Każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, z zastrzeżeniem zasad, warunków i ograniczeń określonych w niniejszym rozporządzeniu”.

- 3 Zgodnie z art. 4 tego rozporządzenia:

„[...]”

2. Instytucje odmawiają dostępu do dokumentu, w przypadku gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

[...]

– postępowania sądowego lub opinii prawnej,

[...]

chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

3. Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję, nie zostaje udzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

Dostęp do dokumentu zawierającego opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji nie zostaje udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia [nadrzędny] interes publiczny.

[...]

5. Państwo członkowskie może zażądać od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzącego od tego państwa członkowskiego bez jego uprzedniej zgody.

6. Jeśli jakiegokolwiek wyjątki dotyczą jedynie części dokumentu, którego dotyczy wniosek o ujawnienie, pozostałe części dokumentu zostają ujawnione.

7. Wyjątki ustanowione w ust. 1–3 mają zastosowanie wyłącznie przez okres, w którym ochrona ta jest uzasadniona ze względu na treść dokumentu [...].”

- 4 Artykuł 5 owego rozporządzenia stanowi:

„W przypadku gdy państwo członkowskie otrzyma wniosek dotyczący pochodzącego od instytucji dokumentu będącego w jego posiadaniu, państwo członkowskie konsultuje się z zainteresowaną instytucją w celu podjęcia decyzji, która nie zagrozi realizacji celów niniejszego rozporządzenia, chyba że nie ma wątpliwości, że dokument ten podlega lub nie podlega ujawnieniu.

Państwo członkowskie może zamiast tego przekazać wniosek do instytucji”.



### **B. Regulamin wewnętrzny Rady**

- 5 W dniu 1 grudnia 2009 r. Rada Unii Europejskiej uchwaliła decyzję 2009/937/UE, dotyczącą przyjęcia jej regulaminu wewnętrznego (Dz.U. 2009, L 325, s. 35; sprostowania: Dz.U. 2010, L 55, s. 83; Dz.U. 2015, L 64, s. 46). Artykuł 6 tego regulaminu wewnętrznego (zwanego dalej „regulaminem wewnętrznym Rady”), zatytułowany „Tajemnica służbowa i przedkładanie dokumentów w postępowaniu sądowym”, przewiduje w ust. 2:

„Rada lub [Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich (Coreper)] mogą zezwolić, do celów postępowania sądowego, na przedłożenie kopii lub wyciągu z dokumentów Rady, które dotąd nie zostały upublicznione zgodnie z przepisami dotyczącymi publicznego dostępu do dokumentów”.

- 6 Zgodnie z art. 10 tego regulaminu wewnętrznego, zatytułowanym „Publiczny dostęp do dokumentów Rady”:

„Przepisy szczególne dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Rady są zawarte w załączniku II”.

- 7 Załącznik II do owego regulaminu, zatytułowany „Przepisy szczególne dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Rady”, zawiera w art. 5, dotyczącym „[s]kładani[a] wniosków przez państwa członkowskie”, następujące zapisy:

„Wniosek do Rady złożony przez państwo członkowskie jest rozpatrywany zgodnie z art. 7 i 8 [rozporządzenia nr 1049/2001] i ze stosownymi przepisami niniejszego załącznika. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy dostępu informuje się wnioskodawcę, że ponowny wniosek musi być skierowany bezpośrednio do Rady”.

### **C. Wytyczne dotyczące postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady**

- 8 W drodze noty 7695/18 z dnia 10 kwietnia 2018 r. Rada zatwierdziła wytyczne dotyczące postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady. Punkty 1, 2, 20 i 21 tych wytycznych brzmią następująco:

„1. Niniejszy dokument zawiera wytyczne dotyczące postępowania z dokumentami jawnymi Rady, które są dystrybuowane wewnętrznie w Radzie, wśród jej członków, w Komisji, w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ) i – w zależności od tematyki – w niektórych innych instytucjach [Unii Europejskiej] (jak Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny) i jej organach (jak Komitet Regionów, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny). Upublicznienie w nieodpowiednim czasie takich dokumentów może mieć negatywny wpływ na proces decyzyjny w Radzie.

2. Wytyczne mają bezpośredni wpływ na działanie Rady i w związku z tym państwa członkowskie muszą się do nich stosować jako członkowie Rady, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy regulującą stosunki między instytucjami [Unii] i państwami członkowskimi.

[...]

20. Dokumentów »LIMITE« nie wolno podawać do wiadomości publicznej, chyba że stosowna decyzja została podjęta przez odpowiednio upoważnionych urzędników Rady, przez administrację krajową państwa członkowskiego (zob. pkt 21) lub, w stosownych przypadkach, przez Radę, zgodnie z [rozporządzeniem nr 1049/2001] i z regulaminem wewnętrznym Rady”.

21. Pracownicy instytucji i organów [Unii] innych niż Rada nie mogą samodzielnie podejmować decyzji o podaniu do wiadomości publicznej dokumentów »LIMITE« bez uprzedniej

konsultacji z Sekretariatem Generalnym Rady (SGR). Pracownicy administracji krajowej państwa członkowskiego skonsultują się z SGR przed podjęciem takiej decyzji, chyba że nie ulega wątpliwości, że dany dokument można podać do wiadomości publicznej zgodnie z art. 5 [rozporządzenia nr 1049/2001]”.

#### **D. Rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013**

9 Artykuł 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. 2013, L 248, s. 1) definiuje na użytek tego rozporządzenia „interesy finansowe Unii” jako „dochody, wydatki i aktywa objęte budżetem Unii Europejskiej i budżetami instytucji, organów, urzędów i agencji, a także budżetami, którymi one zarządzają lub które monitorują”.

#### **E. Rozporządzenie finansowe**

10 Zgodnie z art. 2 rozporządzenia 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, zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym”), zatytułowanym „Definicje”:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

7) »wykonanie budżetu« oznacza realizację działań związanych z zarządzaniem środkami budżetowymi, ich monitorowaniem, kontrolowaniem i poddawaniem ich audytowi, zgodnie z metodami przewidzianymi w art. 62;

[...]

19) »kontrola« oznacza wszelkie środki podjęte w celu uzyskania wystarczającej pewności co do skuteczności, efektywności i oszczędności operacji, wiarygodności sprawozdawczości, ochrony aktywów i informacji, zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom, ich wykrywania oraz korygowania i monitorowania, a także co do odpowiedniego zarządzania ryzykami w zakresie zgodności z prawem i prawidłowości operacji leżących u podstaw rozliczeń, z uwzględnieniem wieloletniego charakteru programów, a także charakteru danych płatności. Kontrole mogą obejmować różne weryfikacje, a także wdrażanie wszelkich polityk i procedur służących osiągnięciu celów, o których mowa w zdaniu pierwszym;

[...]

42) »organizacja w państwie członkowskim« oznacza podmiot ustanowiony w państwie członkowskim jako podmiot prawa publicznego lub podmiot prawa prywatnego, któremu powierzono realizację misji publicznej i któremu dane państwo członkowskie zapewniło odpowiednie gwarancje finansowe;

[...]

59) »należyte zarządzanie finansami« oznacza wykonywanie budżetu zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności;  
[...]

11 Artykuł 56 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wykonywanie budżetu zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami”, stanowi:

„1. Komisja wykonuje dochody i wydatki budżetowe zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, na własną odpowiedzialność oraz w granicach zatwierdzonych środków.

2. Państwa członkowskie współpracują z Komisją w taki sposób, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami”.

12 Artykuł 62 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Metody wykonywania budżetu”, stanowi w ust. 1 akapit pierwszy:

„Komisja wykonuje budżet według którejkolwiek z następujących metod:

- a) bezpośrednio (»zarządzanie bezpośrednie«), zgodnie z art. 125–153, przy pomocy swoich departamentów, w tym również swojego personelu w delegaturach Unii pod kierownictwem odpowiedniego szefa delegatury, zgodnie z art. 60 ust. 2, lub za pośrednictwem agencji wykonawczych, o których mowa w art. 69;
- b) w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi (»zarządzanie dzielone«), zgodnie z art. 63 i art. 125–129;
- c) pośrednio (»zarządzanie pośrednie«), zgodnie z art. 125–149 i art. 154–159, w przypadku gdy przewiduje tak akt podstawowy lub w przypadkach, o których mowa w art. 58 ust. 2 lit. a)–d), w drodze powierzenia zadań związanych z wykonaniem budżetu;

[...]

13 Artykuł 63 owego rozporządzenia, zatytułowany „Zarządzanie dzielone z państwami członkowskimi”, stanowi w ust. 2:

„Wypełniając zadania związane z wykonywaniem budżetu, państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki, w tym również środki ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne, aby chronić interesy finansowe Unii, w szczególności poprzez:

- a) zapewnianie prawidłowego i skutecznego wykonywania działań finansowanych z budżetu, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami sektorowymi;
- b) wyznaczanie organów odpowiedzialnych za zarządzanie środkami finansowymi Unii i za ich kontrolowanie, zgodnie z ust. 3, i nadzorowanie takich organów;
- c) zapobieganie nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym, wykrywanie ich i korygowanie;
- d) współpracę, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem i przepisami sektorowymi, z Komisją, [Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)], [Europejskim Trybunałem Obrachunkowym] oraz, w przypadku państw członkowskich uczestniczących we wzmocnionej współpracy zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) 2017/1939 [z dnia 12 października 2017 r. wdrażającym wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. 2017, L 283, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2020, L 433, s. 80)], z Prokuraturą Europejską (zwaną dalej »EPPO«).

W celu ochrony interesów finansowych Unii państwa członkowskie – przestrzegając zasady proporcjonalności oraz zgodnie z niniejszym artykułem i odpowiednimi przepisami sektoro-

wymi – prowadzą kontrole ex ante i ex post, w tym również, w stosownych przypadkach, kontrole na miejscu na reprezentatywnych lub wybranych na podstawie analizy ryzyka próbkach transakcji. Odzyskują również nienależnie wypłacone środki finansowe, a w razie konieczności wszczynają postępowanie sądowe w tym zakresie.

Państwa członkowskie nakładają na odbiorców skuteczne, odstrasżające i proporcjonalne kary, w przypadku gdy zostały one przewidziane w przepisach sektorowych lub w szczególnych przepisach prawa krajowego.

W ramach prowadzonej przez siebie oceny ryzyka oraz zgodnie z przepisami sektorowymi Komisja monitoruje systemy zarządzania i kontroli wprowadzone w państwach członkowskich. W prowadzonych audytach Komisja przestrzega zasady proporcjonalności i uwzględnia poziom ryzyka ocenianego zgodnie z przepisami sektorowymi”.

- 14 Artykuł 135 rozporządzenia finansowego, zatytułowany „Ochrona interesów finansowych Unii za pomocą wykrywania ryzyk, wykluczania oraz nakładania kar finansowych”, stanowi: „1. Aby chronić interesy finansowe Unii, Komisja tworzy i obsługuje system wczesnego wykrywania i wykluczania.

Celem takiego systemu jest ułatwianie:

- a) wczesnego wykrywania osób lub podmiotów, o których mowa w ust. 2, które stwarzają ryzyko dla interesów finansowych Unii;

[...]

3. Decyzję o zarejestrowaniu informacji dotyczącej wczesnego wykrycia ryzyk, o których mowa w ust. 1 akapit drugi lit. a) niniejszego artykułu, o wykluczeniu osób lub podmiotów, o których mowa w ust. 2, lub o nałożeniu kary finansowej na odbiorcę podejmuje właściwy urzędnik zatwierdzający. Informacje dotyczące takich decyzji rejestrowane są w bazie danych, o której mowa w art. 142 ust. 1. W przypadku gdy decyzje takie podejmowane są na podstawie art. 136 ust. 4, informacje zarejestrowane w bazie danych obejmują informacje dotyczące osób, o których mowa w tym ustępie.

4. Decyzja o wykluczeniu osób lub podmiotów, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, lub o nałożeniu kar finansowych na odbiorcę musi być oparta na prawomocnym wyroku lub, w sytuacjach wykluczenia, o których mowa w art. 136 ust. 1, na ostatecznej decyzji administracyjnej, lub na wstępnej kwalifikacji prawnej dokonanej przez zespół, o którym mowa w art. 143, w sytuacjach, o których mowa w art. 136 ust. 2, aby zapewnić scentralizowaną ocenę takich sytuacji. W przypadkach, o których mowa w art. 141 ust. 1, właściwy urzędnik zatwierdzający odrzuca uczestnika z danej procedury wyboru.

Bez uszczerbku dla art. 136 ust. 5 właściwy urzędnik zatwierdzający może podjąć decyzję o wykluczeniu uczestnika lub odbiorcy lub nałożeniu kary finansowej na odbiorcę oraz decyzję o opublikowaniu informacji na ten temat na podstawie wstępnej kwalifikacji, o której mowa w art. 136 ust. 2, wyłącznie po uzyskaniu zalecenia zespołu, o którym mowa w art. 143”.

## II. Zaskarżone rozporządzenie

- 15 Z umocowań zawartych w preambule zaskarżonego rozporządzenia wynika, że rozporządzenie to zostało przyjęte na podstawie „[traktatu FUE], w szczególności jego art. 322 ust. 1 lit. a)” oraz „traktatu EWEA, w szczególności jego art. 106a”.

16 Motywy 2, 3, 5–10, 12–19 i 26 zaskarżonego rozporządzenia stanowią:

- „(2) W swoich konkluzjach z dnia 21 lipca 2020 r. Rada Europejska stwierdziła, że interesy finansowe Unii są chronione zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w traktatach, w szczególności zgodnie z wartościami określonymi w art. 2 [TUE]. Podkreśliła również znaczenie ochrony interesów finansowych Unii oraz znaczenie poszanowania państwa prawnego.
- (3) Zasada państwa prawnego wymaga, by wszystkie władze publiczne działały w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i poszanowanie praw podstawowych – zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej [(zwaną dalej „kartą praw podstawowych”)] oraz innymi mającymi zastosowanie instrumentami – oraz pod kontrolą niezawisłych i bezstronnych sądów. Zasada państwa prawnego wymaga w szczególności przestrzegania ([zob. komunikat Komisji pt. „Nowe ramy [Unii] na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 final, załącznik I]) zasady legalności ([wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Komisja/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, pkt 63]), która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa, zasady pewności prawa ([wyrok z dnia 12 listopada 1981 r., Meridionale Industria Salumi i in., od 212/80 do 217/80, EU:C:1981:270, pkt 10]), zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych ([wyrok z dnia 21 września 1989 r., Hoechst/Komisja, 46/87 i 227/88, EU:C:1989:337, pkt 19]), zasady skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy ([wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 31, 40, 41; a także z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 63–67]), oraz zasady podziału władz ([wyroki: z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, pkt 58; z dnia 10 listopada 2016 r., Połtorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, pkt 35; z dnia 10 listopada 2016 r., Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, pkt 36].

[...]

- (5) Gdy państwo kandydujące staje się państwem członkowskim, przystępuje ono do struktury prawnej opartej 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, że wartości te będą uznawane, i że zatem prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane ([opinia 2/13 (Przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 168]). Przepisy i praktyki państw członkowskich powinny w dalszym ciągu być zgodne ze wspólnymi wartościami, na których opiera się Unia.
- (6) Chociaż nie istnieje hierarchia unijnych wartości, poszanowanie państwa prawnego ma zasadnicze znaczenie dla ochrony pozostałych podstawowych wartości, na których opiera się Unia, takich jak wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka. Poszanowanie państwa prawnego jest nierozdzielnie związane z poszanowaniem demokracji i praw podstawowych. Nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania państwa prawnego i odwrotnie.
- (7) W każdej sytuacji, w której państwa członkowskie wykonują budżet Unii, w tym zasoby przydzielone z Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy ustanowionej na

mocy rozporządzenia Rady (UE) 2020/2094 [z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiającego Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (Dz.U. 2020, L 433I, s. 23)] oraz w ramach pożyczek i innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii, oraz niezależnie od metody wykonania, którą stosują, poszanowanie państwa prawnego jest jednym z zasadniczych warunków zgodności z zasadą należytego zarządzania finansami zapisaną w art. 317 [TFUE].

- (8) Należyte zarządzanie finansami może być zapewnione przez państwa członkowskie jedynie wówczas, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem oraz gdy przypadki nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, korupcji, konfliktu interesów oraz innych naruszeń prawa są skutecznie ścigane przez służby dochodzeniowo-śledcze i prokuraturę oraz gdy arbitralne lub bezprawne decyzje organów publicznych, w tym organów ścigania, mogą być poddane skutecznej kontroli sądowej dokonywanej przez niezależne sądy oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
  - (9) Niezawisłość i bezstronność sądownictwa powinny być zawsze zagwarantowane, a służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny być w stanie prawidłowo wypełniać swoje zadania. Sądownictwo, służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny dysponować wystarczającymi zasobami finansowymi i ludzkimi oraz odpowiednimi procedurami, by działać skutecznie i w sposób zapewniający pełne poszanowanie prawa do bezstronnego sądu, w tym poszanowanie prawa do obrony. Prawomocne wyroki powinny być skutecznie wykonywane. Warunki te są niezbędne jako minimalna gwarancja chroniąca przed bezprawnymi i arbitralnymi decyzjami organów publicznych mogącymi szkodzić interesom finansowym Unii.
  - (10) Niezawisłość sądownictwa zakłada w szczególności, że dany organ wymiaru sprawiedliwości jest w stanie wypełniać – zarówno na mocy stosownych przepisów, jak i w praktyce – swe zadania w zakresie wymiaru sprawiedliwości 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 lub naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. 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 odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów.
- [...]
- (12) Art[ykuł] 19 TUE, w którym skonkretyzowano wartość państwa prawnego określoną w art. 2 TUE, wymaga, by państwa członkowskie zapewniały skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii, w tym w dziedzinach związanych z wykonaniem budżetu Unii. Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego i wymaga niezależnych sądów ([wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32–36]). Zachowanie niezależności sądów ma zasadnicze znaczenie, co zostało potwierdzone w art. 47 akapit drugi Karty [praw podstawowych]



- ([wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 40, 41]). Odnosi się to w szczególności do kontroli sądowej ważności środków, umów lub innych instrumentów będących podstawą wydatków publicznych lub zadłużenia, między innymi w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w sprawie których również można wystąpić na drogę sądową.
- (13) Istnieje zatem wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.
  - (14) Unia opracowała szereg instrumentów i procesów promujących zasadę państwa prawnego i jej stosowanie, w tym wsparcie finansowe dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, europejski mechanizm praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, oraz zapewniających skuteczną reakcję instytucji Unii na przypadki naruszania zasady państwa prawnego w drodze postępowań w sprawie naruszeń oraz procedury przewidzianej w art. 7 TUE. Mechanizm przewidziany w niniejszym rozporządzeniu uzupełnia te instrumenty, chroniąc budżet Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego mającymi wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii.
  - (15) Naruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności oddziałujące na prawidłowość funkcjonowania organów publicznych i skuteczność kontroli sądowej mogą poważnie szkodzić interesom finansowym Unii. Ma to miejsce w przypadku indywidualnych naruszeń zasad państwa prawnego, a w szczególności w przypadku naruszeń, które są powszechne lub wynikają z powtarzających się praktyk lub zaniechań ze strony organów publicznych lub z przyjętych przez takie organy środków o charakterze ogólnym.
  - (16) Stwierdzenie naruszeń zasad państwa prawnego wymaga dokonania przez Komisję dogłębnej oceny jakościowej. Ocena ta powinna być obiektywna, bezstronna i uczciwa oraz powinna uwzględniać stosowne informacje z dostępnych źródeł i od uznanych instytucji, w tym wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawozdania Trybunału Obrachunkowego, roczne sprawozdania Komisji na temat praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania [OLAF-u], w stosownych przypadkach Prokuratury Europejskiej (EPPO) oraz wnioski i zalecenia odpowiednich międzynarodowych organizacji i sieci, w tym organów Rady Europy takich jak Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) i [Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka)] – w szczególności jej listę kontrolną dotyczącą państwa prawnego, a także europejskiej sieci sądów najwyższych oraz Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa. Komisja mogłaby konsultować się z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Komisją Wenecką, gdyby było to niezbędne do przeprowadzenia dogłębnej oceny jakościowej.
  - (17) Środki przewidziane w niniejszym rozporządzeniu są konieczne w szczególności w przypadkach, gdy inne procedury określone w ustawodawstwie Unii nie pozwoliłyby na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii. Unijne ustawodawstwo finansowe oraz mające zastosowanie przepisy sektorowe i finansowe przewidują różne sposoby ochrony budżetu Unii, w tym wstrzymanie, zawieszenie lub korekty finansowe, związane z nieprawidłowościami lub poważnymi uchybieniami w systemach zarządzania i kontroli. Należy określić, jakie środki mają być przyjmowane w razie naruszania zasad państwa prawnego, oraz procedurę przyjmowania takich środków. Środki te powinny obejmować zawieszenie płatności i zobowiązań, zawieszenie wypłaty rat lub przedterminową

splatę pożyczek, zmniejszenie finansowania w ramach istniejących zobowiązań oraz zakaz zaciągania nowych zobowiązań wobec odbiorców lub zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii.

- (18) Przy określaniu środków, które należy przyjąć, powinna mieć zastosowanie zasada proporcjonalności, w szczególności poprzez uwzględnienie powagi sytuacji, czasu, który upłynął od rozpoczęcia odnośnego działania, czasu jego trwania i jego powtarzalności, intencji i stopnia współpracy danego państwa członkowskiego przy eliminowaniu naruszeń zasad państwa prawnego, jak również skutków tych naruszeń dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla interesów finansowych Unii.
- (19) Niezwykle istotne jest, by przy przyjmowaniu środków w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego odpowiednio chronione były uzasadnione interesy odbiorców końcowych i beneficjentów. Rozpatrując przyjęcie środków, Komisja powinna uwzględnić ich możliwy wpływ na odbiorców końcowych i beneficjentów. Biorąc pod uwagę fakt, że w ramach zarządzania dzielonego płatności dokonywane przez Komisję na rzecz państw członkowskich są prawnie niezależne od płatności dokonywanych na rzecz beneficjentów przez organy krajowe, nie należy uznawać, że odpowiednie środki na mocy niniejszego rozporządzenia wpływają na dostępność finansowania na potrzeby płatności na rzecz beneficjentów zgodnie z terminami płatności określonymi w mających zastosowanie przepisach sektorowych i finansowych. Decyzje przyjmowane na mocy niniejszego rozporządzenia i obowiązki wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów określone w niniejszym rozporządzeniu stanowią część mającego zastosowanie prawa Unii w odniesieniu do wdrażania finansowania w ramach zarządzania dzielonego. Państwa członkowskie, których dotyczą środki, powinny regularnie składać Komisji sprawozdania na temat wywiązywania się ze swoich zobowiązań wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów. Sprawozdawczość w zakresie wywiązywania się ze zobowiązań płatniczych wobec beneficjentów, które to zobowiązania określono w mających zastosowanie przepisach sektorowych i finansowych, powinna umożliwić Komisji sprawdzenie, czy decyzje podejmowane na mocy niniejszego rozporządzenia nie mają w żaden sposób bezpośredniego lub pośredniego wpływu na płatności dokonywane na podstawie mających zastosowanie przepisów sektorowych i finansowych.

W celu wzmocnienia ochrony odbiorców końcowych lub beneficjentów Komisja powinna przedstawić informacje i wskazówki za pośrednictwem strony internetowej lub portalu internetowego, wraz z odpowiednimi narzędziami do informowania jej o naruszeniach prawnego obowiązku jednostek rządowych i państw członkowskich do dalszego dokonywania płatności po przyjęciu środków zgodnie z niniejszym rozporządzeniem. Komisja powinna podjąć działania następcze w związku z takimi informacjami w celu sprawdzenia, czy przestrzegane są mające zastosowanie przepisy, w szczególności art. [69, art. 74 ust. 1 lit. b) i art. 104] rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 [z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego 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.U. 2021, L 231, s. 159)]. W razie potrzeby, w celu zapewnienia, by kwoty należne od jednostek rządowych lub państw

członkowskich zostały faktycznie wypłacone odbiorcom końcowym lub beneficjentom, Komisja powinna odzyskać dokonane płatności lub, stosownie do sytuacji, dokonać korekty finansowej poprzez zmniejszenie wsparcia Unii na rzecz danego programu zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami sektorowymi i finansowymi.

[...]

(26) Procedura przyjmowania i uchylania środków powinna zapewniać poszanowanie zasad obiektywności, niedyskryminacji i równego traktowania państw członkowskich oraz być prowadzona bezstronnie i w oparciu o dowody. Jeżeli, wyjątkowo, dane państwo członkowskie uzna, że te zasady zostały w poważnym stopniu naruszone, może zwrócić się do przewodniczącego Rady Europejskiej o przekazanie sprawy następnej Radzie Europejskiej. W takich wyjątkowych okolicznościach nie należy podejmować żadnej decyzji w sprawie odnośnych środków, do momentu gdy Rada Europejska nie omówi tej sprawy. Proces ten, co do zasady, nie może trwać dłużej niż trzy miesiące od przedłożenia Radzie wniosku przez Komisję”.

17 Artykuł 1 zaskarżonego rozporządzenia stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich”.

18 Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- a) »państwo prawne« odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE. Obejmuje ono: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE;
- b) »jednostka rządowa« oznacza organ publiczny na dowolnym szczeblu, w tym organy krajowe, regionalne i lokalne, jak również organizacje w państwie członkowskim w rozumieniu art. 2 pkt 42 rozporządzenia [finansowego]”.

19 Artykuł 3 zaskarżonego rozporządzenia, zatytułowany „Naruszenia zasad państwa prawnego”, stanowi:

„Na potrzeby niniejszego rozporządzenia na naruszenie zasad państwa prawnego może wskazywać:

- a) zagrożenie niezawisłości sądownictwa;
- b) niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, nieskorygowanie takich decyzji lub nienakładanie za nie kar, wstrzymywanie zasobów finansowych i ludzkich wpływające na prawidłowe funkcjonowanie tych organów lub niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów;
- c) ograniczanie dostępności i skuteczności środków prawnych, w tym przez restrykcyjne przepisy proceduralne oraz niewykonywanie wyroków lub ograniczanie skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych w przypadku naruszeń prawa, wnoszenia i popierania oskarżeń w związku z takimi naruszeniami lub nakładania w związku z nimi kar”.

20 Artykuł 4 tego rozporządzenia, zatytułowany „Warunki przyjmowania środków”, stanowi:

„1. Odpowiednie środki są przyjmowane w przypadku stwierdzenia zgodnie z art. 6, że naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii.

2. Na potrzeby niniejszego rozporządzenia naruszenia zasad państwa prawnego muszą dotyczyć co najmniej jednego z następujących elementów:

- a) prawidłowego funkcjonowania organów wykonujących budżet Unii, w tym pożyczki i inne instrumenty gwarantowane przez budżet Unii, w szczególności w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub procedur przyznawania dotacji;
- b) prawidłowego funkcjonowania organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty, a także prawidłowego funkcjonowania skutecznych i przejrzystych systemów zarządzania finansami i rozliczalności;
- c) prawidłowego funkcjonowania służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur w związku z prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz wnoszeniem i popieraniem oskarżeń w związku z nadużyciami finansowymi, w tym oszustwami podatkowymi, korupcją lub innymi naruszeniami prawa Unii związanymi z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii;
- d) skutecznej kontroli sądowej działań lub zaniechań organów, o których mowa w lit. a), b) i c), dokonywanej przez niezależne sądy;
- e) zapobiegania i karania nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, korupcji lub innych naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii oraz nakładania na odbiorców skutecznych i odstrasżających sankcji przez sądy krajowe lub organy administracji;
- f) odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków;
- g) skuteczności i terminowości współpracy z OLAF[-em] oraz – z zastrzeżeniem uczestnictwa danego państwa członkowskiego – EPPO w ramach prowadzonych przez te organy postępowań przygotowawczych lub wnoszonych i popieranych przez nie oskarżeń na podstawie mających zastosowanie aktów Unii zgodnie z zasadą lojalnej współpracy;
- h) innych sytuacji lub działań organów, mających znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii”.

21 Artykuł 5 tego rozporządzenia, zatytułowany „Środki ochrony budżetu Unii”, stanowi w ust. 1–4:

„1. Jeżeli warunki przewidziane w art. 4 niniejszego rozporządzenia zostaną spełnione, przyjęty może zostać co najmniej jeden z następujących odpowiednich środków zgodnie z procedurą określoną w art. 6 niniejszego rozporządzenia:

- a) w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego na podstawie art. 62 ust. 1 lit. a) i c) rozporządzenia finansowego i gdy odbiorcą jest jednostka rządowa:
  - (i) zawieszenie płatności lub wykonania zobowiązania prawnego lub zakończenie jego obowiązywania na podstawie art. 131 ust. 3 rozporządzenia finansowego;

- (ii) zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych;
  - (iii) zawieszenie wypłaty rat w całości lub w części lub przedterminowa spłata pożyczek gwarantowanych przez budżet Unii;
  - (iv) zawieszenie lub zmniejszenie korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego przez budżet Unii;
  - (v) zakaz zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii;
- b) w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi zgodnie z art. 62 ust. 1 lit. b) rozporządzenia finansowego:
- (i) zawieszenie zatwierdzenia programu lub programów lub zmiana takiego zawieszenia;
  - (ii) zawieszenie zobowiązań;
  - (iii) ograniczenie zobowiązań, w tym w drodze korekt finansowych lub przesunięcia środków do innych programów wydatkowania;
  - (iv) zmniejszenie płatności zaliczkowych;
  - (v) wstrzymanie biegu terminów płatności;
  - (vi) zawieszenie płatności.

2. O ile decyzja w sprawie przyjęcia środków nie stanowi inaczej, nałożenie odpowiednich środków nie wpływa na obowiązki jednostek rządowych, o których mowa w ust. 1 lit. a), lub państw członkowskich, o których mowa w ust. 1 lit. b), w zakresie wdrażania programu lub funduszu objętego środkami, a w szczególności na obowiązki, jakie te jednostki lub państwa mają wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów, w tym na obowiązek dokonania płatności na mocy niniejszego rozporządzenia oraz mających zastosowanie przepisów sektorowych lub finansowych. Wykonując środki finansowe Unii w ramach zarządzania dzielonego, państwa członkowskie, których dotyczą środki przyjęte na podstawie niniejszego rozporządzenia, co trzy miesiące od przyjęcia tych środków składają Komisji sprawozdanie na temat wywiązywania się z tych obowiązków.

Komisja sprawdza, czy mające zastosowanie przepisy są przestrzegane, i w razie potrzeby podejmuje wszelkie odpowiednie środki w celu ochrony budżetu Unii, zgodnie z przepisami sektorowymi i finansowymi.

3. Podejmowane środki są proporcjonalne. Określa się je w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii. Odpowiednio uwzględnia się charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego. Środki te są w zakresie, w jakim jest to możliwe, ukierunkowane na działania Unii, których dotyczą naruszenia.

4. Komisja udostępnia odbiorcom końcowym lub beneficjentom za pośrednictwem strony internetowej lub portalu internetowego informacje i wskazówki na temat obowiązków państw członkowskich, o których mowa w ust. 2. Na tej samej stronie internetowej lub portalu internetowego Komisja udostępnia również odpowiednie narzędzia dla odbiorców końcowych lub beneficjentów umożliwiające im informowanie jej o naruszeniach

tych obowiązków, które w opinii tych odbiorców końcowych lub beneficjentów mają na nich bezpośredni wpływ. Niniejszy ustęp stosuje się w sposób zapewniający ochronę osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii, zgodnie z zasadami określonymi w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 [z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. 2019, L 305, s. 17)]. Do informacji przekazywanych przez odbiorców końcowych lub beneficjentów zgodnie z niniejszym ustępem dołączony musi być dowód, że dany odbiorca końcowy lub beneficjent wniósł formalną skargę do odpowiedniego organu danego państwa członkowskiego”.

22 Zgodnie z art. 6 tego samego rozporządzenia, zatytułowanym „Procedura”:

- „1. W przypadku gdy Komisja stwierdzi, że istnieją uzasadnione powody, by uznać, że warunki określone w art. 4 zostały spełnione, przesyła ona danemu państwu członkowskiemu – o ile nie uzna, że inne procedury określone w ustawodawstwie Unii umożliwiłyby jej skuteczniejszą ochronę budżetu Unii – pisemne powiadomienie, podając elementy faktyczne i konkretne przyczyny, na których oparła swoje ustalenia. Komisja niezwłocznie informuje Parlament Europejski i Radę o każdym takim powiadomieniu i jego treści.
2. W świetle informacji otrzymanych zgodnie z ust. 1 Parlament Europejski może wezwać Komisję do udziału w ustrukturyzowanym dialogu na temat jej ustaleń.
3. Oceniając, czy warunki określone w art. 4 zostały spełnione, Komisja bierze pod uwagę stosowne informacje pochodzące z dostępnych źródeł, w tym decyzji, wniosków i zaleceń instytucji Unii, innych odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz innych uznanych instytucji.
4. Komisja może zwrócić się o dodatkowe informacje niezbędne do przeprowadzenia oceny, o której mowa w ust. 3, zarówno przed przesłaniem pisemnego powiadomienia na podstawie ust. 1, jak i po jego przesłaniu.
5. Dane państwo członkowskie przekazuje wymagane informacje i może przedstawić uwagi dotyczące ustaleń zawartych w powiadomieniu, o którym mowa w ust. 1, w określonym przez Komisję terminie wynoszącym co najmniej miesiąc i nie więcej niż trzy miesiące od daty powiadomienia o ustaleniach. W swoich uwagach państwo członkowskie może zaproponować przyjęcie środków zaradczych w odniesieniu do ustaleń przedstawionych w powiadomieniu Komisji.
6. Przy podejmowaniu decyzji o tym, czy przedłożyć wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie odpowiednich środków, Komisja uwzględnia otrzymane informacje i uwagi przedstawione przez dane państwo członkowskie, a także bierze pod uwagę adekwatność ewentualnych proponowanych środków zaradczych. Komisja przeprowadza ocenę w orientacyjnym terminie miesiąca od daty otrzymania od danego państwa członkowskiego informacji lub jego uwag lub, w przypadku gdy nie otrzyma informacji ani uwag, od daty upływu terminu określonego zgodnie z ust. 5, a w każdym razie w rozsądnym terminie.
7. Jeżeli Komisja zamierza przedstawić wniosek zgodnie z ust. 9, zapewnia uprzednio państwu członkowskiemu możliwość przedłożenia w terminie miesiąca uwag, w szczególności na temat proporcjonalności przewidywanych środków.
8. Dokonując oceny proporcjonalności środków, które mają zostać nałożone, Komisja uwzględnia informacje i wskazówki, o których mowa w ust. 3.



9. Jeżeli Komisja uzna, że warunki określone w art. 4 są spełnione, a ewentualne środki zaradcze zaproponowane przez państwo członkowskie zgodnie z ust. 5 nie są adekwatne w odniesieniu do ustaleń zawartych w powiadomieniu Komisji, przedkłada ona Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie odpowiednich środków w terminie miesiąca od otrzymania uwag od państwa członkowskiego lub, w przypadku braku uwag, bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie w terminie miesiąca od upływu terminu określonego w ust. 7. We wniosku przedstawiane są konkretne powody i dowody stanowiące podstawę ustaleń Komisji.

10. Rada przyjmuje decyzję wykonawczą, o której mowa w ust. 9 niniejszego artykułu, w terminie miesiąca od otrzymania wniosku Komisji. W przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności okres na przyjęcie tej decyzji wykonawczej może zostać przedłużony o maksymalnie dwa miesiące. Z myślą o zapewnieniu terminowości decyzji Komisja korzysta z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 237 TFUE, jeżeli uzna to za stosowne.

11. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zmienić wniosek Komisji i przyjąć zmieniony tekst w drodze decyzji wykonawczej”.

23 Artykuł 7 zaskarżonego rozporządzenia, zatytułowany „Uchylenie środków”, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Dane państwo członkowskie może w dowolnym momencie przyjąć nowe środki zaradcze i przedłożyć Komisji pisemne powiadomienie zawierające dowody wskazujące, że warunki określone w art. 4 przestały być spełniane.

2. Na wniosek danego państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy i najpóźniej po roku od przyjęcia środków przez Radę Komisja dokonuje ponownej oceny sytuacji w danym państwie członkowskim, biorąc pod uwagę ewentualne dowody przedłożone przez dane państwo członkowskie, a także adekwatność nowych środków zaradczych przyjętych przez dane państwo członkowskie.

Jeżeli Komisja uzna, że warunki określone w art. 4 przestały być spełniane, przedkłada Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie uchylenia przyjętych środków.

Jeżeli Komisja uzna, że częściowo zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, przedkłada Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej dostosowującej przyjęte środki.

Jeżeli Komisja uzna, że nie zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, kieruje do danego państwa członkowskiego decyzję wraz z uzasadnieniem i informuje o tym Radę.

W przypadku gdy dane państwo członkowskie przedłoży pisemnie powiadomienie zgodnie z ust. 1, Komisja przedkłada wniosek lub przyjmuje decyzję w terminie miesiąca od otrzymania tego powiadomienia. Termin ten może zostać przedłużony w należycie uzasadnionych okolicznościach, w którym to przypadku Komisja niezwłocznie informuje dane państwo członkowskie o powodach przedłużenia terminu.

Stosownie do sytuacji analogiczne zastosowanie ma procedura określona w art. 6 ust. 3, 4, 5, 6, 9, 10 i 11”.

### III. Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

24 Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia i o obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

- 25 Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o oddalenie skargi i obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.
- 26 Pismem z dnia 12 maja 2021 r. Parlament wniósł o zastosowanie w niniejszej sprawie trybu przyspieszonego przewidzianego w art. 133 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Na poparcie tego wniosku Parlament podnosi, że przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia stanowiło na gruncie politycznym warunek wstępny zaakceptowania przez niego rozporządzenia Rady (EU, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (Dz.U. 2020, L 4331, s. 11; zwanego dalej „wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2021–2027”) oraz że ze względu na pilny charakter sytuacji gospodarczej środki dostępne z tytułu pakietu odbudowy w następstwie COVID-19 o nazwie „Next Generation EU” zostaną wypłacone państwu członkowskiemu w bardzo krótkim terminie. W tym względzie Parlament uściślił w szczególności, że zgodnie z art. 3 ust. 4 rozporządzenia 2020/2094 co najmniej 60% zobowiązań prawnych musi zostać zaciągniętych do dnia 31 grudnia 2022 r., a wszystkie zobowiązania prawne – najpóźniej do dnia 31 grudnia 2023 r. Dodatkowo Parlament podkreślił, że w następstwie wejścia w życie decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz.U. 2020, L 424, s. 1) Komisja rozpocznie latem 2022 r. zaciąganie pożyczek na rynkach kapitałowych w celu sfinansowania wspomnianego pakietu odbudowy. Zdaniem Parlamentu finansowanie i wydatkowanie tak ogromnej ilości środków w tak krótkim czasie nieuchronnie wiąże się z ryzykiem dla budżetu Unii, który zaskarżone rozporządzenie ma za zadanie chronić. Taka ochrona jest istotna, gdyż niemożność zapewnienia skutecznej ochrony tego budżetu może mieć szkodliwe i długofalowe skutki dla solidarności wewnątrz Unii.
- 27 Artykuł 133 § 1 regulaminu postępowania stanowi, że na wniosek strony skarżącej albo strony pozwanej, jeżeli charakter sprawy wymaga niezwłocznego rozstrzygnięcia, prezes Trybunału może postanowić, po zapoznaniu się ze stanowiskiem strony przeciwnej, sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, o rozpatrzeniu sprawy w trybie przyspieszonym.
- 28 W niniejszym wypadku w dniu 9 czerwca 2021 r. prezes Trybunału postanowił, po zapoznaniu się ze stanowiskami pozostałych stron, sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, uwzględnić ten wniosek. Postanowienie to zostało uzasadnione fundamentalnym znaczeniem niniejszej sprawy dla porządku prawnego Unii, w szczególności ze względu na to, że ma ona związek z kompetencjami Unii do ochrony jej budżetu i interesów finansowych przed szkodami, jakie mogą wynikać z naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE.
- 29 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 25 czerwca 2021 r. Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisja zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady.
- 30 Postanowieniem prezesa Trybunału z tego samego dnia Węgry zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rzeczypospolitej Polskiej.
- 31 Pismem z dnia 11 maja 2021 r. Rada zwróciła się do Trybunału o nieuwzględnienie fragmentów skargi Rzeczypospolitej Polskiej i załączników do niej, w których odniesiono się do opinii służby prawnej Rady nr 13593/18 z dnia 25 października 2018 r. dotyczącej wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach człon-

kowskich [COM(2018) 324 final] leżącej u podstaw zaskarżonego rozporządzenia (zwanej dalej „opinią prawną nr 13593/18”), odtworzono jej treść lub odzwierciedlono dokonaną w niej analizę. W dniu 29 czerwca 2021 r. Trybunał postanowił pozostawić wniosek do rozstrzygnięcia w wyroku.

- 32 W dniu 7 września 2021 r., uznawszy, że niniejsza sprawa jest sprawą o wyjątkowym znaczeniu, Trybunał, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, postanowił o rozpoznaniu sprawy w pełnym składzie, zgodnie z art. 16 akapit piąty Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

#### **IV. W przedmiocie wniosku o nieuwzględnienie niektórych fragmentów skargi Rzeczypospolitej Polskiej**

##### **A. Argumentacja stron**

- 33 Na poparcie wniosku o nieuwzględnienie pkt 53, 75, 126, 133 i 139 skargi Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim odniesiono się w nich do opinii prawnej nr 13593/18 poprzez odtworzenie jej treści lub odzwierciedlenie dokonanej w niej analizy, Rada podnosi, że ta opinia prawna stanowi niesklasyfikowany wewnętrzny dokument noszący oznaczenie „LIMITE”. W związku z powyższym jest on objęty tajemnicą służbową, a jego przedłożenie w postępowaniu sądowym jest uzależnione od spełnienia warunków przewidzianych w szczególności w art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady oraz w pkt 20 i 21 wytycznych dotyczących postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady.
- 34 Zgodnie z art. 6 ust. 2 tego regulaminu wewnętrznego jedynie Rada lub Coreper mogą zezwolić, do celów postępowania sądowego, na przedłożenie kopii lub wyciągu z dokumentów Rady, które dotąd nie zostały upublicznione zgodnie z przepisami prawa Unii dotyczącymi publicznego dostępu do dokumentów. Ponadto zgodnie z pkt 20 i 21 przywołanych wytycznych dokumentu „LIMITE” nie wolno podawać do wiadomości publicznej, chyba że stosowna decyzja została podjęta przez odpowiednio upoważnionych urzędników Rady, przez administrację krajową państwa członkowskiego, po przeprowadzeniu konsultacji z SGR, lub, w stosownych przypadkach, przez Radę, zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001 i z regulaminem wewnętrznym Rady.
- 35 Tymczasem w niniejszym wypadku Rada upubliczniła, na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, jedynie osiem pierwszych punktów opinii prawnej nr 13593/18 i nie upoważniła Rzeczypospolitej Polskiej do przedstawienia tej opinii w ramach niniejszego postępowania sądowego.
- 36 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sprzeczne z interesem publicznym, który wymaga, aby instytucje mogły korzystać z opinii swoich służb prawnych wydawanych w sposób całkowicie niezależny, byłoby uznanie, że przedłożenie takich dokumentów wewnętrznych może mieć miejsce w ramach sporu przed Trybunałem, w sytuacji gdy zainteresowana instytucja nie wyraziła zgody na ich przedłożenie bądź przedłożenia ich nie zarządził ten sąd.
- 37 Rada zwraca uwagę, że w następstwie wniosków opartych na rozporządzeniu nr 1049/2001 udzieliła ona jedynie częściowego dostępu do opinii prawnej nr 13593/18, w szczególności ze względu na ryzyko, że w przypadku postępowania sądowego dotyczącego ważności zaskarżonego rozporządzenia strona skarżąca mogłaby skonfrontować ją z argumentami przedstawionymi we wspomnianej opinii przez jej własną służbę prawną, co stałoby w sprzeczności z wymogami rzetelnego procesu sądowego i naruszałoby zasadę równości stron postępowania

sądowego. Co więcej, ryzyko to urzeczywistniło się wraz z wniesieniem rozpatrywanej tu skargi.

- 38 Poza tym według Rady Rzeczpospolita Polska, opierając się na wspomnianych powyżej argumentach, konsekwentnie głosowała za decyzjami odmawiającymi publicznego dostępu do opinii prawnej nr 13593/18. Jeżeli owo państwo członkowskie chciało upublicznić tę opinię, powinno było złożyć wniosek w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001 lub wystąpić o upoważnienie zgodnie z regulaminem wewnętrznym Rady i wytycznymi dotyczącymi postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady.
- 39 Rada podnosi, że gdyby Rzeczpospolita Polska została upoważniona do wykorzystania opinii prawnej nr 13593/18 w niniejszej sprawie bez zastosowania przewidzianej w tym celu procedury i bez poddania tej kwestii skutecznej kontroli sądowej, oznaczałoby to obejście procedur przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001 i w regulaminie wewnętrznym Rady. Rada przypomina w tym względzie utrwalone orzecznictwo Trybunału, w którym uwzględniono wnioski instytucji o wycofanie ich dokumentów wewnętrznych z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, w przypadkach gdy nie wyraziły one zgody na ich przedłożenie w postępowaniu sądowym, i uważa, że z orzecznictwa tego wynika, iż opinia prawna nr 13593/18 nie może być wykorzystana w niniejszej sprawie.
- 40 Ponadto Rada podnosi, że gdyby przedłożenie opinii prawnej nr 13593/18 w niniejszym postępowaniu zostało dopuszczone, Rada zostałaby zmuszona do zajęcia przed sądem Unii stanowiska w sprawie opinii przeznaczonej do użytku wewnętrznego i wydanej przez jej własną służbę prawną podczas prac nad zaskarżonym rozporządzeniem, co naruszałoby wymogi rzetelnego procesu i miałoby wpływ na możliwość uzyskiwania przez Radę szczyrych, obiektywnych i wyczerpujących opinii.
- 41 Wreszcie zgodnie z orzecznictwem Trybunału okoliczność, że opinia prawna nr 13593/18 została opublikowana bez zgody Rady na stronie internetowej jednego z wydawnictw prasowych i że w ten sposób jej treść została ujawniona publicznie, nie ma wpływu na powyższe rozważania. Co więcej, szkoda wyrządzona Radzie i instytucjom Unii w wyniku nieuprawnionego wykorzystania odniesienia się do tej opinii prawnej w ramach niniejszego postępowania znacznie przewyższa szkodę spowodowaną publikacją owej opinii w prasie. Zezwolenie Rzeczypospolitej Polskiej, by oparła się na tej opinii prawnej, zagroziłoby bowiem interesowi publicznemu, który wymaga, by instytucje mogły korzystać z opinii swoich służb prawnych wydawanych w sposób całkowicie niezależny, i oznaczałoby, że procedury właściwe do ochrony tego interesu zostałyby pozbawione skuteczności.
- 42 Rzeczpospolita Polska wnosi o oddalenie wniosku Rady.

### ***B. Ocena Trybunału***

- 43 W swojej argumentacji Rada podnosi w istocie, że Rzeczpospolita Polska, przytaczając w pkt 53, 126, 133 i 139 skargi fragmenty opinii prawnej nr 13593/18 i przeformułując w pkt 75 tej skargi treść tej opinii, po pierwsze, naruszyła art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady, po drugie, godzi w interes publiczny, który wymaga, by Rada mogła korzystać z wydawanych w sposób całkowicie niezależny opinii swojej służby prawnej, po trzecie, stawia Radę w sytuacji, w której będzie ona zmuszona, w postępowaniu głównym, zająć stanowisko w sprawie analizy przeprowadzonej przez jej własną służbę prawną, przez co naruszona zostanie zasada równości stron postępowania, po czwarte, naruszyła pkt 20 i 21 wytycznych dotyczących postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady, oraz po piąte, naruszyła rozporządzenie nr 1049/2001.

- 44 Co się tyczy twierdzenia o naruszeniu art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady należy przypomnieć, że zgodnie z tym przepisem „Rada lub [Coreper] mogą zezwolić, do celów postępowania sądowego, na przedłożenie kopii lub wyciągu z dokumentów Rady, które dotąd nie zostały upublicznione”.
- 45 W tym względzie należy przede wszystkim stwierdzić, że w skardze odniesiono się do punktów opinii prawnej nr 13593/18 innych niż osiem punktów, które Rada upubliczniła na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, następnie – że Rzeczpospolita Polska nie zwróciła się do Rady o upoważnienie do przedstawienia do celów postępowania sądowego kopii tej opinii lub wyciągów z niej, a wreszcie – że to państwo członkowskie nie załączyło do skargi kopii tej opinii.
- 46 Należy zatem ustalić, czy poprzez przytoczenie lub przeformułowanie przy ich cytowaniu fragmentów opinii prawnej nr 13593/18 Rzeczpospolita Polska przedłożyła do celów postępowania sądowego wyciągi z tej opinii w rozumieniu art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady.
- 47 W tym względzie należy zauważyć, że pkt 53, 126 i 133 skargi zawierają cytaty z tej opinii, natomiast pkt 75 i 139 tej skargi, ale także jej pkt 126, zawierają własną argumentację Rzeczypospolitej Polskiej, która zgodnie z twierdzeniami tego państwa członkowskiego odzwierciedla analizę dokonaną we wspomnianej opinii. Otóż tego rodzaju własne argumenty zawierające twierdzenia o zgodności z opinią prawną nr 13593/18, których poprawność Rada zresztą podważa, nie mogą być uznane za wyciągi z tej opinii.
- 48 W tych okolicznościach nasuwa się stwierdzenie, że jedynie pkt 53, 126 i 133 skargi można uznać za zawierające „wyciągi” z opinii prawnej nr 13593/18 w rozumieniu art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady. Ponadto zawarcie takich wyciągów w piśmie procesowym stanowi „przedłożenie do celów postępowania sądowego” w rozumieniu tego przepisu.
- 49 W konsekwencji Rzeczpospolita Polska była co do zasady zobowiązana, na podstawie art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady, uzyskać upoważnienie Rady do przedstawienia Trybunałowi wyciągów z opinii prawnej nr 13593/18 zawartych w pkt 53, 126 i 133 skargi.
- 50 W tym względzie prawdą jest, jak zauważa Rada, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sprzeczne z interesem publicznym, który wymaga, aby instytucje mogły korzystać z opinii swoich służb prawnych wydawanych w sposób całkowicie niezależny, byłoby uznanie, że przedstawienie tego rodzaju dokumentów wewnętrznych może mieć miejsce w ramach sporu przed Trybunałem, w sytuacji gdy zainteresowana instytucja nie wyraziła zgody na ich przedstawienie bądź też sąd ten nie zarządził ich przedstawienia (postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 8 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja, C-457/18, EU:C:2020:65, pkt 66).
- 51 Poprzez nieupoważnione przedłożenie takiej opinii prawnej skarżący konfrontuje bowiem daną instytucję w postępowaniu dotyczącym ważności zaskarżonego aktu z opinią wydaną przez jej własną służbę prawną przy opracowywaniu tego aktu. Otóż, co do zasady, dopuszczenie, by skarżący mógł załączyć do akt sprawy opinię prawną instytucji, na której upublicznienie instytucja ta nie wyraziła zgody, naruszałoby wymogi rzetelnego procesu i oznaczałoby obejście procedury wystąpienia z wnioskiem o udzielenie dostępu do takiego dokumentu ustanowionej w rozporządzeniu nr 1049/2001 (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 14

- i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja, C-457/18, EU:C:2020:65, pkt 68).
- 52 Należy jednak mieć na uwadze zasadę przejrzystości zapisaną w art. 1 akapit drugi i w art. 10 ust. 3 TUE, a także w art. 15 ust. 1 i w art. 298 ust. 1 TFUE, która pozwala w szczególności na zapewnienie większej legitymizacji, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 13 i przytoczone tam orzecznictwo). Dzięki umożliwieniu, by rozbieżności między różnymi punktami widzenia były poddane otwartej debacie, przejrzystość przyczynia się między innymi do wzrostu zaufania tych obywateli (wyrok z dnia 14 września 2018 r., ClientEarth/Komisja, C-57/16 P, EU:C:2018:660, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 Prawdą jest, że jedynie w wyjątkowych przypadkach zasada przejrzystości może uzasadniać ujawnienie w ramach postępowania sądowego dokumentu instytucji, który nie został upubliczniony i zawiera opinię prawną. Dlatego też Trybunał orzekł, że zachowanie w aktach sprawy dokumentu zawierającego opinię prawną instytucji nie jest uzasadnione żadnym nadrzędnym interesem publicznym, jeżeli, po pierwsze, ta opinia prawna nie dotyczy procesu legislacyjnego, który wymaga zwiększonej przejrzystości, a po drugie, interes w owym zachowaniu zasada się jedynie na tym, by dane państwo członkowskie było w stanie powołać się na wspomnianą opinię prawną w ramach sporu. Zdaniem Trybunału przedstawieniu takiej opinii prawnej przyświeca bowiem własny interes skarżącego w poparciu jego argumentacji, a nie jakikolwiek nadrzędny interes publiczny, taki jak upublicznienie procesu, który doprowadził do wydania zaskarżonego aktu (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 18; wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja, C-457/18, EU:C:2020:65, pkt 71).
- 54 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że w odróżnieniu od spraw, które stały się źródłem orzecznictwa przytoczonego w poprzednim punkcie, opinia prawna nr 13593/18 dotyczy procesu legislacyjnego.
- 55 W tym względzie Trybunał uznał, że ujawnienie dokumentów zawierających opinię służby prawnej instytucji na temat kwestii prawnych powstałych w trakcie debaty nad inicjatywami legislacyjnymi może zwiększyć przejrzystość i otwartość procesu legislacyjnego oraz wzmocnić prawo obywateli europejskich do kontrolowania informacji, które legły u podstaw aktu prawnego. Trybunał wywiódł z tego, że w odniesieniu do opinii służby prawnej Rady dotyczących procesu legislacyjnego nie istnieje ogólna potrzeba zachowania poufności oraz że rozporządzenie nr 1049/2001 przewiduje co do zasady obowiązek ich ujawnienia (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2018 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 67, 68).
- 56 To właśnie przejrzystość w tym względzie, umożliwiającą poddanie otwartej debacie rozbieżności między różnymi punktami widzenia, przyczynia się bowiem do zmniejszenia u obywateli wątpliwości nie tylko co do zgodności z prawem pojedynczego aktu prawnego, ale również co do legitymizowanego charakteru procesu legislacyjnego w całości (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 59) i przyczynia się do umacniania zasad demokracji i poszanowania praw podstawowych określonych w art. 6 TUE i w karcie praw podstawowych, jak przypomniano w motywie 2 rozporządzenia nr 1049/2001.



- 57 Przejrzystość ta nie stoi jednak na przeszkodzie temu, by można było odmówić ujawnienia konkretnej opinii prawnej, wydanej w ramach określonego procesu legislacyjnego, lecz dotyczącej szczególnie delikatnych kwestii lub mającej szczególnie szeroki zakres, wykraczający poza ramy danego procesu legislacyjnego, ze względu na ochronę opinii prawnej. W takim przypadku dana instytucja powinna szczegółowo uzasadnić tę odmowę (wyrok z dnia 1 lipca 2018 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, 69).
- 58 Tymczasem w niniejszej sprawie, tak jak też wskazywał rzecznik generalny M. Campos Sánchez-Bordona w pkt 70–72 opinii w sprawie Węgry/Parlament i Rada (C-156/21, EU:C:2021:974), Rada nie wykazała, że opinia prawna nr 13593/18 dotyczy szczególnie delikatnych kwestii lub ma szczególnie szeroki zakres, wykraczający poza ramy procesu legislacyjnego, w ramach którego została sporządzona.
- 59 W związku z tym ani art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady, ani orzecznictwo przypomniane w pkt 50 niniejszego wyroku nie stały na przeszkodzie temu, by Rzeczpospolita Polska ujawniła tę opinię prawną w całości lub w części w skardze.
- 60 Stwierdzenia tego nie podważa okoliczność, że Rzeczpospolita Polska ma własny interes w tym, aby sporne fragmenty skargi zostały uwzględnione przez Trybunał. W istocie, ponieważ takie uwzględnienie może również przyczynić się do zmniejszenia u obywateli wątpliwości nie tylko co do zgodności z prawem zaskarżonego rozporządzenia, ale również co do legitymizowanego charakteru procesu legislacyjnego w całości, służy ono w każdym wypadku nadrzędnemu interesowi publicznemu, o którym mowa w pkt 55 i 56 niniejszego wyroku.
- 61 W konsekwencji, bez konieczności wypowiedzania się odrębnie w przedmiocie zarzutów opartych na naruszeniu pkt 20 i 21 wytycznych dotyczących postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady, naruszeniu rozporządzenia nr 1049/2001 oraz naruszeniu zasady równości stron, jako że zarzuty te w żadnym wypadku – w świetle oceny przeprowadzonej w pkt 52–60 niniejszego wyroku – nie mogą być skuteczne, wniosek Rady o nieuwzględnienie fragmentów skargi Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim odniesiono się w nich do opinii prawnej nr 13593/18 poprzez odtworzenie jej treści lub odzwierciedlenie dokonanej w niej analizy, należy oddalić jako bezzasadny.

## **V. W przedmiocie skargi**

- 62 Na poparcie skargi Rzeczpospolita Polska podnosi jedenaście zarzutów. W pierwszej kolejności należy rozpatrzyć łącznie zarzuty pierwszy, drugi, piąty, szósty i jedenasty, które dotyczą w istocie braku kompetencji Unii do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia.

### ***A. W przedmiocie zarzutów pierwszego, drugiego, piątego, szóstego i jedenastego, dotyczących braku kompetencji Unii do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia***

#### ***1. Argumentacja stron***

- 63 W ramach zarzutu pierwszego Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że charakter i zakres kompetencji przyznanych Unii w traktatach nie pozwalają Radzie na ustanowienie mechanizmu takiego jak ten przewidziany w spornym rozporządzeniu, który powierza instytucjom Unii kontrolę nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego i od przestrzegania tych zasad uzależnia wypłatę środków z budżetu Unii.
- 64 Zdaniem tego państwa członkowskiego ustawodawca Unii może zgodnie z prawem ustanowić na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE mechanizm uzależniający wypłaty z budżetu Unii

od przestrzegania przez państwa członkowskie zasady należytego zarządzania finansami. Niemniej jednak z zasady tej, zgodnie z jej definicją figurującą w art. 2 pkt 59 rozporządzenia finansowego i uściśleniami zawartymi w art. 56 ust. 2 tego rozporządzenia wynika, że obowiązki państw członkowskich wypływające z poszanowania tej zasady powinny być konkretne i wynikać z konkretnych przepisów prawa wykazujących bezpośredni związek między ustanowionymi wymogami a zasadą należytego zarządzania finansami Unii i ochroną jej interesów finansowych.

- 65 Tymczasem w zaskarżonym rozporządzeniu ustawodawca Unii ustanowił, jak wynika z art. 1 tego rozporządzenia, mechanizm, który uzależnia wypłaty z budżetu Unii nie od przestrzegania przez państwa członkowskie konkretnych ustanowionych w prawie Unii obowiązków związanych w poszanowaniem zasady należytego zarządzania finansami, lecz od przestrzegania zasad państwa prawnego.
- 66 Rzeczpospolita Polska uważa, że ustanowienie takiego mechanizmu nie wchodzi w zakres uprawnień przyznanych ustawodawcy Unii w art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, nawet jeżeli art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia przewiduje, że stwierdzone naruszenie zasad państwa prawnego musi wpływać lub stwarzać poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych.
- 67 W pierwszej kolejności ustawodawca Unii nie mógł w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE ani ustanowić definicji pojęcia „państwa prawnego”, ani określić przesłanek pozwalających stwierdzić naruszenie składających się na to pojęcie zasad.
- 68 Przede wszystkim zasady państwa prawnego wywodzą się z tradycji konstytucyjnych i ustrojowych państw członkowskich, a ich treść została doprecyzowana w orzecznictwie sądów konstytucyjnych. O ile prawdą jest, że organizacje międzynarodowe, w szczególności Rada Europy, wypracowały pewne standardy oceny poszanowania tych zasad, o tyle konkretyzacja tych zasad została w prawie Unii ograniczona do wyznaczenia zamierzonego celu, którego realizacji zasady te służą. Zważywszy jednak na istniejące między państwami członkowskimi różnice pod względem ich tożsamości narodowej, systemów konstytucyjnych i prawnych oraz tradycji prawnych, ustawodawca Unii nie może określać, w odniesieniu do ogółu zasad państwa prawnego, za pomocą jakich środków można osiągnąć cele, których realizacji owe zasady służą. W związku z tym nałożony na państwa członkowskie obowiązek poszanowania tych zasad ogranicza się do konieczności zagwarantowania ich istoty.
- 69 Następnie, zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, chociaż Unia opiera się na wartościach wskazanych w art. 2 TUE, traktaty nie dokonują ich dalszej konkretyzacji i nie powierzają też ustawodawcy Unii kompetencji do zdefiniowania ich zakresu w aktach prawa wtórnego, nawet na podstawie art. 19 TUE. To ostatnie postanowienie nie nakłada bowiem na państwa członkowskie żadnych skonkretyzowanych obowiązków dotyczących organizacji wymiaru sprawiedliwości, która pozostaje w wyłącznej kompetencji państw członkowskich.
- 70 Wreszcie ustawodawca Unii, wykraczając poza kompetencje powierzone mu na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, zdefiniował w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia pojęcie „państwa prawnego”, rozszerzając jednocześnie jego zakres na pozostałe wartości również wymienione w art. 2 TUE. Podobnie, oprócz tego, że art. 3 tego rozporządzenia wymienia kryteria, które „mogą wskazywać na naruszenie zasad państwa prawnego”, art. 4 ust. 2 owego rozporządzenia zawiera wykaz sytuacji lub działań organów, których powinno dotyczyć naruszenie zasad państwa prawnego dla potrzeb tego rozporządzenia, przy czym

ustawodawca Unii nie precyzuje związku istniejącego między tymi przepisami, a przywołany wykaz pozostaje otwarty, jeśli wziąć pod uwagę lit. h) tego przepisu.

- 71 W ten sposób ustawodawca Unii przyznał również Komisji i Radzie uprawnienie do dalszego doprecyzowania, na etapie stosowania zaskarżonego rozporządzenia, wymogów związanych z przestrzeganiem zasady państwa prawnego. Co więcej, takie uprawnienie ma być wykonywane *ex post* poprzez ocenę sytuacji już zaistniałej w państwie członkowskim, co zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej umożliwi tym instytucjom dopasowanie standardu do zarzucanego danemu państwu członkowskiemu naruszenia i jego zastosowanie ze skutkiem wstecznym do ocenianej sytuacji.
- 72 W drugiej kolejności Rzeczpospolita Polska zauważa, że ustawodawca Unii nie mógł na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE ustanowić procedury alternatywnej w stosunku do procedur przewidzianych, odpowiednio, w art. 7 TUE i w art. 258 TFUE poprzez powierzenie Komisji i Radzie uprawnienia do stwierdzenia naruszenia przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego.
- 73 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej takie naruszenie może bowiem, co do zasady, zostać stwierdzone wyłącznie przez Radę Europejską na podstawie art. 7 TUE. Od tego wyłącznego uprawnienia Rady można odstąpić jedynie na podstawie art. 19 ust. 1 TUE i przewidzianego w nim obowiązku zapewnienia środków skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, którego nieprzestrzeganie może zostać stwierdzone przez Trybunał w postępowaniu zainicjowanym na podstawie art. 258 TFUE.
- 74 Wyłączne uprawnienie Rady Europejskiej do stwierdzenia, na podstawie art. 7 TUE, naruszeń zasad państwa prawnego jest uzasadnione tym, że kontrola przestrzegania tej wartości ma charakter uznaniowy i może być uzależniona od względów politycznych. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej dokonywanie takich stwierdzeń traktaty powierzają przedstawicielom rządów państw członkowskich, a same te stwierdzenia nie powinny podlegać co do swojej istoty kontroli sądowej. Trybunał nie może bowiem, wobec braku jednoznacznych wymogów, ocenić zgodności stwierdzenia Rady Europejskiej z obowiązkami, jakie wynikają z tej wartości. Z tego względu art. 269 TFUE ogranicza kontrolę sądową sprawowaną przez Trybunał wyłącznie do przestrzegania „czysto proceduralnych” postanowień określonych w art. 7 TUE, natomiast wyłącza z tej kontroli stwierdzenia przez Radę Europejską „poważnego i stałego naruszenia” owej wartości przez państwo członkowskie.
- 75 Powstaje zatem wątpliwość, czy decyzja wykonawcza Rady stwierdzająca naruszenie przez państwo członkowskie zasad państwa prawnego będzie mogła zgodnie z zaskarżonym rozporządzeniem podlegać kontroli sądowej co do istoty bez naruszenia wyłącznej kompetencji Rady Europejskiej do oceny przestrzegania przez państwa członkowskie zasad określonych w art. 2 TUE, która to kompetencja wynika z art. 7 TUE i art. 269 TFUE.
- 76 W trzeciej kolejności Rzeczpospolita Polska wskazuje, że ustanawiając mechanizm pozwalający na nałożenie sankcji finansowych na państwa członkowskie, ustawodawca Unii przekroczył kompetencje przyznane mu w art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 77 W tym względzie Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, przypomina, że w systemie prawnym Unii mechanizm horyzontalny i sektorowy warunkujący wypłatę funduszy pochodzących z budżetu Unii powinien spełniać trzy wymogi. Przede wszystkim taki mechanizm powinien precyzyjnie określać warunki otrzymania środków z budżetu Unii oraz przesłanki oceny spełnienia tych warunków. Następnie ustanowione w ramach mechanizmu warunki otrzymywania wypłat powinny mieć „wystarczająco bezpośredni związek” z celem

- mechanizmu, tak aby niespełnienie warunku bezpośrednio zagrażało celowi finansowania, należytemu zarządzaniu finansami lub interesom finansowym Unii. Wreszcie należy wykazać rzeczywisty związek pomiędzy niespełnieniem warunku a utratą finansowania, co ma szczególne znaczenie w kontekście oceny proporcjonalności środka ochrony budżetu Unii.
- 78 Warunki te oznaczają zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, że mechanizm warunkowości nie może służyć karaniu naruszeń prawa Unii pozbawionych bezpośredniego wpływu na realizację celu finansowania lub na należyte wydatkowanie środków finansowych.
- 79 Otóż pierwszy z powyższych wymogów nie jest w niniejszej sprawie spełniony. Zasady państwa prawnego nie mogą bowiem być objęte takim mechanizmem warunkowości, ponieważ ani traktaty, ani prawo wtórne nie konkretyzują tych zasad ani nie wskazują konkretnych obowiązków, jakich państwa członkowskie powinny z ich tytułu dopełnić.
- 80 Według Rzeczypospolitej Polskiej Unia nie dysponuje zresztą żadną kompetencją w odniesieniu do wielu aspektów państwa prawnego ujętych w definicji tego pojęcia ustanowionej w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia, do których należy postulat przejrzystego, rozliczalnego, demokratycznego i pluralistycznego procesu stanowienia prawa przez państwa członkowskie. Dodatkowo, ponieważ art. 3 i art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia są sformułowane bardzo ogólnie, stwierdzenie naruszenia przez państwo członkowskie zasad państwa prawnego również nie wymaga wykazania naruszenia konkretnych obowiązków i będzie oceną uznaniową. Nie można przy tym wykluczyć, że będzie to ocena uzależniona od względów politycznych, arbitralna lub też dokonana z naruszeniem zasady równości państw członkowskich wobec traktatów.
- 81 Drugi z przytoczonych wymogów również nie jest spełniony. Przesłanki naruszenia przez państwo członkowskie zasad państwa prawnego określone w art. 3 i art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia zostały bowiem sformułowane w sposób ogólny, w ramach otwartego katalogu i bez ustanowienia żadnego konkretnego obowiązku prawnego. Te poszczególne cechy czynią bezprzedmiotowym wymóg wykazania „wystarczająco bezpośredniego związku” między stwierdzonym naruszeniem a zagrożeniem dla należytego zarządzania finansami Unii. W związku z tym, zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, wymóg ten, który w zależności od przyjętego założenia będzie albo automatycznie spełniony, albo niemożliwy do wykazania, stanie się wyłącznie przedmiotem oceny politycznej i będzie dawał Komisji i Radzie pełną swobodę ograniczania państwom członkowskim dostępu do finansowania z budżetu Unii.
- 82 Trzeci ze wskazanych powyżej wymogów mechanizmu warunkowości także nie jest spełniony, ponieważ w kontekście oceny o charakterze wyłącznie politycznym nie jest możliwe wykazanie rzeczywistego związku między niespełnieniem warunku uzyskania finansowania, czyli naruszeniem zasad państwa prawnego, a utratą finansowania z budżetu Unii. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na to, że ograniczenie finansowania oraz zakres takiego ograniczenia mogłyby wynikać wyłącznie z oceny politycznej, decyzja Rady nie mogłaby być proporcjonalna i naruszałaby wymogi art. 5 ust. 3 i motywu 18 zaskarżonego rozporządzenia.
- 83 Tytułem ewentualnym, na wypadek gdyby Trybunał uznał, że ustawodawca miał kompetencję do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi w zarzucie drugim, że rozporządzenie to powinno zostać oparte na art. 311 akapit trzeci TFUE dotyczącym systemu zasobów własnych Unii lub na art. 312 ust. 2 TFUE, dotyczącym wieloletnich ram finansowych.
- 84 W tym względzie państwo to podnosi, że wspomniane rozporządzenie będzie miało zastosowanie, w szczególności zgodnie z jego motywem 7, nie tylko do wszystkich zobowiązań

budżetowych podjętych na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, lecz również do środków przyznanych na mocy rozporządzenia 2020/2094 oraz w ramach pożyczek i innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii. W rezultacie rozporządzenie to jest ściśle powiązane z decyzją 2020/2053 i z wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2021–2027, a nie z poszczególnymi rocznymi budżetami Unii.

- 85 Zważywszy, że zaskarżone rozporządzenie ma znajdować zastosowanie do kolejnych rocznych budżetów Unii, jedynie art. 311 akapit trzeci TFUE lub art. 312 ust. 2 TFUE, który stanowi podstawę prawną wieloletnich ram finansowych, mogą stanowić właściwą podstawę prawną tego rozporządzenia.
- 86 W związku z tym przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą umożliwiło obejście wymogów proceduralnych wynikających z art. 311 i 312 TFUE. Te ostatnie postanowienia przewidują bowiem specjalne procedury ustawodawcze.
- 87 W zarzucie piątym Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że zaskarżone rozporządzenie ustanawia nowy, nieprzewidziany w traktatach mechanizm kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego, prowadzący do obejścia procedury ustanowionej w art. 7 TUE.
- 88 Cel tego mechanizmu, który nie jest rzeczywistym mechanizmem warunkowości, jest bowiem analogiczny do celu procedury przewidzianej w art. 7 TUE, ponieważ zarówno ta ostatnia procedura, jak i procedura przewidziana w zaskarżonym rozporządzeniu mają na celu kontrolę poszanowania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego i nakładanie sankcji za ich nieprzestrzeganie. Te dwie procedury są też od siebie niezależne, gdyż ustanowiony w tym rozporządzeniu mechanizm nie jest uzależniony od wszczęcia procedury z art. 7 TUE.
- 89 W związku z tym, w ocenie Rzeczypospolitej Polskiej, przede wszystkim o ile na podstawie art. 7 ust. 2 TUE kompetencja do stwierdzenia naruszenia zasad państwa prawnego przysługuje Radzie Europejskiej stanowiącej jednomyślnie, o tyle zaskarżone rozporządzenie przewiduje, że stwierdzenie istnienia takiego naruszenia należy w pierwszej kolejności do Komisji, ponieważ decyzja Rady wprowadzająca środki jest przyjmowana kwalifikowaną większością głosów i odzwierciedla ocenę Komisji.
- 90 Następnie podczas gdy art. 7 TUE wymaga stwierdzenia „poważnego i stałego” naruszenia zasad państwa prawnego, zaskarżone rozporządzenie ogranicza się do zaistnienia niekwalifikowanego i jednorazowego naruszenia, co wynika z art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia w świetle jego motywu 15.
- 91 Wreszcie procedura ustanowiona w art. 7 TUE łączy w sobie dwie decyzje: pierwszą – Rady Europejskiej – dotyczącą stwierdzenia naruszenia oraz drugą – Rady – dotyczącą nałożenia sankcji, co oznacza, że stwierdzenie naruszenia niekoniecznie musi prowadzić do nałożenia sankcji. Natomiast w zaskarżonym rozporządzeniu przewidziano przyjęcie przez Radę jednej decyzji dotyczącej zarówno istnienia naruszenia, jak i środków ochrony budżetu Unii, jakie należy przyjąć.
- 92 Tymczasem poprzez ustanowienie wymogów proceduralnych mniej restrykcyjnych niż wymogi przewidziane w art. 7 TUE, przy zachowaniu jednocześnie możliwości osiągnięcia tego samego celu, zaskarżone rozporządzenie pozbawi to ostatnie postanowienie wszelkiej skuteczności (*effet utile*).

- 93 Rzeczpospolita Polska wskazuje w tym kontekście, że obecnie trwające wobec niej postępowanie na podstawie art. 7 TUE nie doprowadziło jeszcze do stwierdzenia przez Radę Europejską „poważnego i stałego naruszenia [...] wartości, o których mowa w art. 2 [TUE]”, na podstawie ust. 2 tego artykułu, w związku z czym Rada nie ma na obecnym etapie możliwości nałożenia sankcji na mocy ust. 3 tego artykułu. Wobec tego ustanowienie mechanizmu przewidzianego w zaskarżonym rozporządzeniu ma na celu obejście procedury wskazanej w art. 7 TUE.
- 94 Bez rewizji traktatów zgodnie z art. 48 TUE wprowadzenie mechanizmu kontroli przestrzegania zobowiązań międzynarodowych, który nie ma podstawy traktatowej, stanowiłoby rażące nadużycie prawa i naruszenie podstawowych zasad prawa międzynarodowego, w szczególności zasady suwerennej równości państw oraz zasady nieingerencji w ich sprawy wewnętrzne, skodyfikowanych w Karcie Narodów Zjednoczonych oraz w Rezolucji 2625 (XXV) Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 24 października 1970 r., zatytułowanej „Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych”. Zgodnie z tymi zasadami procedury zmierzające do zapewnienia odpowiedzialności państw za naruszenia ich zobowiązań międzynarodowych mogą wynikać wyłącznie z dobrowolnie przyjętych przez nie norm prawa międzynarodowego.
- 95 W zarzucie szóstym Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, twierdzi, że mogłoby dojść do sytuacji, w której Trybunał, z naruszeniem art. 7 TUE i art. 269 TFUE, miałyby przy dokonywaniu kontroli sądowej decyzji Rady przyjmowanych na podstawie zaskarżonego rozporządzenia merytorycznie oceniać podnoszone przez Komisję naruszenia zasad państwa prawnego. W celu przeprowadzenia takiej kontroli Trybunał będzie bowiem zmuszony opracować kryteria dotyczące wartości państwa prawnego na podstawie definicji tej wartości zawartej w akcie prawa wtórnego, które to kryteria będą następnie obowiązywać w postępowaniu zainicjowanym na podstawie art. 7 TUE, mimo że Trybunał nie jest właściwy do merytorycznej oceny zarzutów podniesionych przeciwko państwu członkowskiemu w ramach tego postępowania.
- 96 Tymczasem art. 7 TUE odgrywa bardzo szczególną rolę w systemie środków prawnych przewidzianych w traktatach, gdyż wyjątkowo uprawnia instytucje Unii do kontroli poszanowania przez państwa członkowskie podstawowych wartości Unii w dziedzinach należących do wyłącznej kompetencji państw członkowskich.
- 97 W zarzucie jedenastym Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, twierdzi, że zaskarżone rozporządzenie stanowi przejaw nadużycia władzy. Z orzecznictwa wynika, że akt Unii może zostać uznany za nadużycie władzy lub nadużycie proceduralne, jeśli okaże się – na podstawie obiektywnych, relewantnych i konsekwentnych przesłanek – że został przyjęty wyłącznie lub przede wszystkim w celu innym niż deklarowany lub w celu obejścia procedury wyznaczonej przez traktat.
- 98 W niniejszej sprawie prawdą jest, że deklarowanym celem zaskarżonego rozporządzenia jest, jak wynika z jego tytułu, ochrona budżetu Unii, a zgodnie z motywem 7 tego rozporządzenia dla osiągnięcia tego celu konieczne jest respektowanie zasady należytego zarządzania finansami, które wymaga poszanowania wartości państwa prawnego. Jednocześnie zgodnie z jego art. 1 owo rozporządzenie ustanawia przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich.
- 99 Według Rzeczypospolitej Polskiej ów deklarowany cel nie odpowiada jednak rzeczywistości celowi zaskarżonego rozporządzenia. Rzeczpospolita Polska wskazuje w tym względzie, że we wniosku leżącym u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia podkreślono, iż



- „szereg ostatnich wydarzeń” wykazał „uogólnione słabości krajowych mechanizmów kontroli i równowagi”, „pokazał, jak brak poszanowania praworządności może stać się kwestią wzbudzającą poważne i powszechne obawy na terytorium Unii Europejskiej” i sprawił, że „instytucje takie jak Parlament Europejski, jak również ogół społeczeństwa, zażądały od [Unii Europejskiej] podjęcia działań w celu ochrony praworządności”.
- 100 Ponadto owo państwo członkowskie utrzymuje, podobnie jak twierdziło już w ramach zarzutu pierwszego, że mechanizm ustanowiony zaskarżonym rozporządzeniem nie jest mechanizmem warunkowości mającym na celu ochronę budżetu Unii, lecz mechanizmem sankcyjnym, mającym na celu karanie za naruszenia zasad państwa prawnego. Stanowisko to potwierdza zarówno Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP, jak i sprawozdania roczne Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którymi wykonanie budżetu Unii i zarządzanie finansami Unii ulega poprawie. Odnotowuje się bowiem spadek procentowego udziału błędów z 4,4%, w 2014 r., poprzez 3,8% w 2015 r., do 3,1% w 2016 r. Tym samym konieczność ochrony budżetu Unii nie uzasadniała przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia.
- 101 W rezultacie Rzeczpospolita Polska zgadza się z zapatrywaniem służby prawnej Rady wyrażonym w opinii prawnej nr 13593/18, zgodnie z którym mechanizm przewidziany we wniosku mającym prowadzić do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia „nie wykazuje, w jaki sposób poszanowanie praworządności [...] jest powiązane z należyтым wykonaniem budżetu Unii i ochroną interesów finansowych Unii”. Chociaż w niektórych motywach tego rozporządzenia jest mowa o istnieniu takiego związku, związek ten nie został jednak wyjaśniony, a tym bardziej wykazany.
- 102 Rzeczpospolita Polska wywodzi z tego, że za rzeczywisty cel tego wniosku należy uznać nie tyle ochronę budżetu Unii, ile ochronę państwa prawnego za pośrednictwem środków stosowanych w odniesieniu do budżetu Unii. Co więcej, podobny pogląd wyraziły parlamenty narodowe oraz Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, który stwierdził, że traktuje „wniosek bardziej jako potencjalne narzędzie służące ochronie – z wykorzystaniem budżetu [Unii] – wszystkich wartości zapisanych w art. 2 [TUE]”. Pogląd ten znajduje ponadto potwierdzenie w motywie 14 zaskarżonego rozporządzenia, który wymienia mechanizm przewidziany w tym rozporządzeniu wśród instrumentów ochrony państwa prawnego.
- 103 Cel tego mechanizmu należy zatem uznać za tożsamy z celem „procedury kontroli politycznej” przewidzianej w art. 7 TUE. W tym względzie, ponieważ ani art. 7 ust. 3 TUE, ani żadne inne postanowienie traktatów nie przewiduje ograniczeń przedmiotowych w odniesieniu do tego, które z praw przysługujących danemu państwu członkowskiemu mogą zostać zawieszane w razie poważnego i stałego naruszenia przez nie wartości wskazanych w art. 2 TUE, środki ochrony budżetu Unii, które mogą zostać nałożone na państwo członkowskie na mocy art. 5 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, mieszczą się również w zakresie środków, które Rada może przyjąć na podstawie art. 7 ust. 3 TUE, gdy podejmuje decyzję o zawieszeniu „niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów”.
- 104 W związku z tym, ponieważ środki o charakterze takim jak środki przewidziane w art. 5 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia mogły zostać przyjęte nawet przed wejściem w życie tego rozporządzenia, zgodnie z procedurą określoną w art. 7 TUE, motyw 14 tego rozporządzenia błędnie stwierdza, że ustanowiony w nim mechanizm uzupełnia istniejące instrumenty prawne służące przeciwdziałaniu naruszeniom zasad państwa prawnego.
- 105 Ponadto art. 7 ust. 4 TUE i art. 7 ust. 2 akapit drugi zaskarżonego rozporządzenia, dotyczące zmiany i uchylecia podjętych środków, wskazują, że celem tych mechanizmów jest

skłonienie danego państwa członkowskiego do poszanowania wartości państwa prawnego. Tymczasem wspomniane rozporządzenie, ponieważ nie wymaga jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej, ustanawia procedurę przyjmowania sankcji znacznie mniej restrykcyjną niż ta przewidziana w art. 7 TUE, przez co pozbawia przewidzianą w tym artykule procedurę skuteczności (*effet utile*).

- 106 W opinii z dnia 27 maja 2014 r. Służba Prawna Rady wskazała, że w art. 7 TUE ustanowiono dokładne ramy nadzoru obejmujące różne etapy, wysoki hipotetyczny próg umożliwiający wszczęcie procedur, podwyższone wymogi dotyczące większości w Radzie i w Radzie Europejskiej oraz zestaw gwarancji proceduralnych dla danego państwa członkowskiego, w tym możliwość poddania ostatecznej decyzji ograniczonej kontroli sądowej Trybunału, oraz że artykuł ten nie określa podstawy prawnej, która umożliwiałaby dalszy rozwój lub zmiany tej procedury. Stanowisko to zostało wyraźnie powtórzone w opinii prawnej nr 13593/18, w której wskazano ponadto, że prawo wtórne nie może zmieniać ani uzupełniać tej procedury ani też prowadzić do pozbawienia jej skuteczności (*effet utile*).
- 107 W rezultacie mechanizm przewidziany zaskarżonym rozporządzeniem, ze względu na tożsamość celu, założeń i stosowanych środków, stanowi zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej ewidentne i celowe obejście procedury przewidzianej w art. 7 TUE.
- 108 Rzeczpospolita Polska podnosi, że obecna sprawa wykazuje podobieństwa do sprawy, w której zapadł 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 57–60). Przypomina ona, że w tym wyroku Trybunał, opierając się na motywie 10 decyzji ramowej Rady 2002/584/JAI 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/JAI z dnia 26 lutego 2009 r. (Dz.U. 2009, L 81, s. 24), orzekł, że systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej państwa członkowskiego wydającego europejski nakaz aresztowania, niezależnie od ich wagi, nie uzasadniają faktycznego zawieszenia stosowania mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania względem tego państwa członkowskiego, dopóki Rada Europejska i Rada nie przyjmą decyzji określonych w art. 7 TUE.
- 109 Tymczasem wspomniany motyw 10 odzwierciedla jedynie konsekwencje prawne płynące z art. 7 TUE. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej z przytoczonego w poprzednim punkcie wyroku wynika zatem, że wynikające ze stosowania traktatów prawa mogą zostać zawieszane wobec państwa członkowskiego z powodu naruszenia przez to państwo wartości wskazanych w art. 2 TUE wyłącznie przez Radę na podstawie art. 7 ust. 3 TUE.
- 110 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, podważają zasadność tej argumentacji.

## **2. Ocena Trybunału**

- 111 W ramach zarzutów pierwszego, drugiego, piątego, szóstego i jedenastego Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi w istocie, po pierwsze, że ani art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, ani żadne inne postanowienie traktatu FUE nie może stanowić właściwej podstawy prawnej dla przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, a w szczególności jego art. 2–4. Tytułem ewentualnym, na wypadek gdyby Trybunał uznał, że ustawodawca Unii

miał kompetencję do przyjęcia spornego rozporządzenia, uściśla ona, że rozporządzenie to powinno być zostać przyjęte na podstawie art. 311 akapit trzeci TFUE lub art. 312 ust. 2 TFUE. Dodaje ona, po drugie, że ustanowiona we wspomnianym rozporządzeniu procedura stanowi obejście procedury przewidzianej w art. 7 TUE, mającej charakter wyłączny, jeśli chodzi o ochronę wartości wskazanych w art. 2 TUE, a także narusza przewidziane w art. 269 TFUE ograniczenie właściwości Trybunału.

– *W przedmiocie podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia*

- 112 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, przyjmują w drodze rozporządzenia „zasady finansowe określające w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków”.
- 113 Otóż takie zasady mają na celu uregulowanie wszystkich aspektów związanych z wykonywaniem budżetu Unii objętych tytułem II, zatytułowanym „Postanowienia finansowe”, części szóstej traktatu FUE, dotyczącej „[p]ostanowień instytucjonalnych i finansowych”, a tym samym wykonywania tego budżetu w szerokim znaczeniu.
- 114 Oprócz tego, że art. 322 TFUE znajduje się w rozdziale 5 tego tytułu II, zatytułowanym „Przepisy wspólne”, należy bowiem zauważyć, że do tego postanowienia odniesienie czynią: art. 310 ust. 2 i 3 TFUE, który znajduje się w części wprowadzającej tego tytułu II, art. 315 akapity pierwszy i drugi oraz art. 316 akapity pierwszy i drugi TFUE, które zawarte są w rozdziale 3 tego tytułu II, zatytułowanym „Roczny budżet Unii”, a także art. 317 TFUE, który znajduje się w rozdziale 4 tego samego tytułu, zatytułowanym „Wykonanie budżetu i absolutorium”.
- 115 Otóż art. 310 i 315–317 TFUE są w całości związane z wykonaniem budżetu Unii.
- 116 Artykuł 310 TFUE stanowi bowiem w ust. 1, że wszystkie dochody i wydatki Unii powinny stanowić przedmiot preliminarza na każdy rok budżetowy i być wpisane do budżetu, oraz przewiduje w ust. 3, że dokonanie wydatków wpisanych do budżetu wymaga uprzedniego przyjęcia prawnie wiążącego aktu Unii stanowiącego podstawę prawną jej działania oraz dokonania odpowiednich wydatków zgodnie z rozporządzeniem, o którym mowa w artykule 322 TFUE, z zastrzeżeniem wyjątków w nim określonych. Wreszcie ten sam art. 310 TFUE wymaga w ust. 5, by budżet był wykonywany zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, a państwa członkowskie powinny współpracować z Unią w celu zagwarantowania wykorzystania środków wpisanych do budżetu zgodnie z tą zasadą.
- 117 Co się tyczy art. 315 TFUE, stanowi on w akapicie pierwszym, że jeśli na początku roku budżetowego budżet nie był jeszcze ostatecznie przyjęty, wydatki mogą być dokonywane miesięcznie na rozdział, według przepisów rozporządzenia wydanego w wykonaniu artykułu 322 TFUE, w granicach jednej dwunastej środków przyznanych w ramach danego rozdziału budżetu w poprzednim roku budżetowym, przy czym kwota ta nie może przekraczać jednej dwunastej środków przewidzianych w tym samym rozdziale w projekcie budżetu. Artykuł 316 TFUE dotyczy z kolei przeniesienia na kolejny rok budżetowy środków niewykorzystanych na koniec roku budżetowego.
- 118 Co się tyczy art. 317 TFUE, stanowi on w szczególności, że Komisja wykonuje budżet we współpracy z państwami członkowskimi, zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych

na podstawie artykułu 322 TFUE, na własną odpowiedzialność i w granicach przyznanых środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Wymaga on również, aby państwa członkowskie współpracowały z Komisją w celu zapewnienia, by środki były wykorzystywane zgodnie z tą zasadą, i precyzuje, że rozporządzenie przyjęte na podstawie art. 322 TFUE przewiduje obowiązki kontroli i audytu państw członkowskich w zakresie wykonania budżetu oraz wynikającą z nich odpowiedzialność.

- 119 Wynika z tego, że zasady finansowe, które ustalają „w szczególności warunki” wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, odczytywane w świetle postanowień wskazanych w pkt 115 niniejszego wyroku, obejmują nie tylko zasady określające sposób, w jaki dokonywane są jako takie wydatki wpisane do tego budżetu, lecz również w szczególności zasady określające obowiązki w zakresie kontroli i audytu spoczywające na państwach członkowskich, gdy Komisja we współpracy z nimi wykonuje budżet, oraz wynikającą z nich odpowiedzialność. W szczególności widać wyraźnie, że te zasady finansowe mają między innymi na celu zapewnienie przy wykonywaniu budżetu Unii przestrzegania zasady należytego zarządzania finansami, w tym również przez państwa członkowskie.
- 120 To w świetle powyższych ustaleń należy zbadać w niniejszej sprawie, czy art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE może stanowić właściwą podstawę prawną dla przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia.
- 121 W tym względzie utrwalone orzecznictwo wskazuje, że wybór podstawy prawnej aktu prawnego Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą cel i treść tego aktu (wyroki: z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 31; z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 38; a także z dnia 8 grudnia 2020 r., Polska/Parlament i Rada, C-626/18, EU:C:2020:1000, pkt 43).
- 122 Ponadto przy ustalaniu właściwej podstawy prawnej można uwzględnić kontekst prawny nowego uregulowania, w szczególności w zakresie, w jakim taki kontekst może rzucić światło na cel tego uregulowania (wyroki: z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 32; z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 39; a także z dnia 8 grudnia 2020 r., Polska/Parlament i Rada, C-626/18, EU:C:2020:1000, pkt 44).
- 123 W niniejszej sprawie, co się tyczy w pierwszej kolejności kwestii, czy podstawą prawną zaskarżonego rozporządzenia, ze względu na jego cel, może być art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi zasadniczo, że rzeczywisty cel tego rozporządzenia polega na umożliwieniu stosowania, w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad państwa prawnego, sankcji za pomocą budżetu Unii, który to cel miałyby wynikać w szczególności z art. 7 ust. 2 akapit drugi tego rozporządzenia, jego motywu 14, ale również z niewykazania związku między poszanowaniem zasad państwa prawnego a należytyim zarządzaniem finansami w ramach budżetu Unii, z uzasadnienia towarzyszącego wnioskowi, który leżał u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, a także ze statystyk, z których wynika, że w momencie przyjęcia tego rozporządzenia nie było żadnej potrzeby ochrony budżetu Unii.
- 124 W tym względzie, po pierwsze, art. 1 zaskarżonego rozporządzenia stanowi, że ustanawia ono „przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich”. Brzmienie tego przepisu wskazuje zatem na to,

- że owo rozporządzenie ma na celu ochronę budżetu Unii przed naruszeniami mogącymi wynikać z pogwałcenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim.
- 125 Po drugie, z łącznej lektury art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że procedura przewidziana w celu przyjęcia „odpowiednich środków” ochrony budżetu Unii może zostać zainicjowana przez Komisję tylko wtedy, gdy instytucja ta stwierdzi, że istnieją uzasadnione powody, by uznać nie tylko, że w danym państwie członkowskim doszło do naruszeń zasad państwa prawnego, ale przede wszystkim, że naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych.
- 126 Ponadto z art. 5 ust. 1 i 3 tego rozporządzenia wynika, że owe odpowiednie środki polegają zasadniczo na zawieszeniu płatności lub wykonania zobowiązania prawnego, zawieszeniu wypłaty rat, zawieszeniu korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego przez budżet Unii, zawieszeniu zatwierdzenia programów lub zobowiązań, na zakończeniu obowiązywania zobowiązań prawnych, na zakazie zaciągania nowych zobowiązań prawnych lub na zakazie zawierania nowych umów, na przedterminowej spłacie gwarantowanych pożyczek, na zmniejszeniu korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego, na ograniczeniu zobowiązań lub zmniejszeniu płatności zaliczkowych oraz na wstrzymaniu biegu terminów płatności, a także że środki te powinny być proporcjonalne, to znaczy ograniczone do tego, co jest ściśle konieczne w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na jej interesy finansowe.
- 127 Dodatkowo zgodnie z art. 7 ust. 2 akapit drugi zaskarżonego rozporządzenia Komisja występuje do Rady z wnioskiem o uchylenie przyjętych środków, jeżeli warunki określone w art. 4 tego rozporządzenia przestały być spełnione, a tym samym w szczególności gdy nie istnieje już wpływ lub poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych, wobec czego, jak zauważył rzecznik generalny M. Campos Sánchez-Bordona w pkt 185 opinii w sprawie Węgry/Parlament i Rada (C-156/21, EU:C:2021:974), środki te muszą zostać uchylone, gdy wpływ na wykonywanie budżetu ustaje, nawet jeśli stwierdzone naruszenia zasad państwa prawnego nadal się utrzymują.
- 128 Tymczasem rodzaje środków, jakie mogą zostać przyjęte, kryteria ich wyboru i ich zakres, a także warunki przyjmowania i uchylania tych środków – w zakresie, w jakim są one wszystkie związane z wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu na prawidłowe zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii – potwierdzają tezę, że zaskarżone rozporządzenie ma na celu ochronę budżetu Unii podczas jego wykonywania.
- 129 Co więcej, z brzmienia art. 5 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia odczytywanego w świetle ust. 4 tego artykułu oraz z brzmienia motywu 19 tego rozporządzenia wynika, że przywołany przepis nie ma na celu, jak podnosi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, nałożenia na państwo członkowskie kar za naruszenie zasady państwa prawnego, lecz ochronę uzasadnionych interesów odbiorców końcowych i beneficjentów, w sytuacji gdy na podstawie omawianego rozporządzenia wobec państwa członkowskiego zostaną podjęte odpowiednie środki. Przepis ten określa zatem konsekwencje takich środków dla osób trzecich. W związku z tym wspomniany przepis nie może uzasadniać twierdzenia, zgodnie z którym celem zaskarżonego rozporządzenia jest raczej nakładanie kar za naru-



szenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim jako takie, aniżeli ochrona budżetu Unii.

- 130 Po trzecie, jak zauważył rzecznik generalny M. Campos Sánchez-Bordona w pkt 130 opinii w sprawie Węgry/Parlament i Rada (C-156/21, EU:C:2021:974), motywy zaskarżonego rozporządzenia potwierdzają zamierzony cel tego rozporządzenia w postaci, w jakiej wynika on z jego art. 1, a mianowicie cel, którym jest ochrona budżetu Unii. Motywy 2 i 7–9 tego rozporządzenia stanowią bowiem w szczególności, że Rada Europejska stwierdziła, iż interesy finansowe Unii powinny być chronione zgodnie z wartościami wskazanymi w art. 2 TUE, że w każdej sytuacji, w której państwa członkowskie wykonują budżet Unii, poszanowanie państwa prawnego jest jednym z zasadniczych warunków zgodności z zasadą należytego zarządzania finansami zapisaną w art. 317 TFUE, że należyte zarządzanie finansami może być zapewnione przez państwa członkowskie tylko wtedy, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem, gdy przypadki naruszeń prawa są skutecznie ścigane i gdy arbitralne lub bezprawne decyzje organów publicznych mogą być poddane skutecznej kontroli sądowej, oraz że niezależność i bezstronność wymiaru sprawiedliwości, a także służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratury są wymagane jako minimalna gwarancja chroniąca przed bezprawnymi i arbitralnymi decyzjami organów publicznych mogących szkodzić interesom finansowym Unii. Motyw 13 zaskarżonego rozporządzenia wskazuje, że w tym kontekście istnieje zatem „wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami”, przy czym jego motyw 15 uściśla z kolei, że „[n]aruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności oddziałujące na prawidłowość funkcjonowania organów publicznych i skuteczność kontroli sądowej, mogą poważnie szkodzić interesom finansowym Unii”.
- 131 Co się tyczy motywu 14 zaskarżonego rozporządzenia, to o ile stanowi on, że przewidziany w nim mechanizm „uzupełnia” instrumenty promujące zasadę państwa prawnego i jej stosowanie, o tyle uściśla on też, że mechanizm ten przyczynia się do tego promowania, „chroniąc budżet Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego mającymi wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii”.
- 132 Po czwarte, w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, jednak bez dowiedzenia tego twierdzenia, że motywy 7–9, 13 i 15 zaskarżonego rozporządzenia odnoszą się do istnienia związku między poszanowaniem zasad państwa prawnego a należytych zarządzaniem finansami w ramach budżetu Unii, należy zauważyć, że ustawodawca Unii mógł wywieść stwierdzenia poczynione w tych motywach z ekspertyz, którymi dysponował w trakcie procedury ustawodawczej, wśród których można również wymienić opinię Trybunału Obrachunkowego nr 1/2018 w sprawie wniosku z dnia 2 maja 2018 r. dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich (Dz.U. 2018, C 291, s. 1), który to wniosek leżał u podstaw zaskarżonego rozporządzenia. Z pkt 10 i 11 tej opinii wynika bowiem, iż instytucja ta podziela „opinię Komisji, że bezprawne i arbitralne decyzje organów publicznych odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami i kontrolę sądową mogłyby zaszkodzić interesom finansowym Unii”, i uznała, że „niezawisłość i bezstronność sądownictwa mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia należytego zarządzania finansami i ochrony budżetu [Unii], w szczególności w odniesieniu do sądowego egzekwowania roszczeń prawnych, zwalczania nadużyć finansowych oraz w przypadku innych uzasadnionych interesów [Unii]”.



- 133 Jednocześnie w pkt 1.3 i 1.4 opinii z dnia 18 października 2018 r. w przedmiocie tego wniosku dotyczącego rozporządzenia (Dz.U. 2019, C 62, s. 173) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyjaśnił, że „skuteczne poszanowanie praworządności pozwala obywatelom mieć przekonanie, że wydatki [Unii] w państwach członkowskich są wystarczająco chronione”, że „wniosek [leżący u podstaw tego rozporządzenia] jeszcze bardziej zwiększy [...] ochron[ę] interesów finansowych [Unii]” i że „poważn[e], stał[e] i systemow[e] zagrożenia dla praworządności [...] mogą [...] – z racji swojego charakteru – stwarzać bezpośrednie ryzyko dla interesów finansowych [Unii]”.
- 134 Po piąte, w uzasadnieniu wniosku, który leżał u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, Komisja niewątpliwie wskazała, że wyrażone zostały żądania podjęcia przez Unię działań w celu ochrony państwa prawnego, a w konsekwencji podjęcia środków mających na celu zapewnienie jej poszanowania. Jednakże w tym samym uzasadnieniu Komisja umotywowała swój wniosek potrzebą „ochrony interesów finansowych Unii przed ryzykiem straty finansowej spowodowanym uogólnionymi brakami w zakresie w praworządności w państwie członkowskim”.
- 135 Po szóste, co się tyczy statystyk wykazujących, że w momencie przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia nie było żadnej obiektywnej potrzeby ochrony budżetu Unii, należy zauważyć, że statystyki te dotyczą, według samej Rzeczypospolitej Polskiej, procentowego udziału błędów stwierdzonych w latach 2014–2016. Zaskarżone rozporządzenie ma jednak na celu zaradzenie nie błędom, które mogą pojawić się przy wykonywaniu budżetu Unii, lecz mogącym wynikać z naruszeń zasad państwa prawnego wpływom lub poważnemu ryzyku wpływów na ten budżet lub na ochronę interesów finansowych Unii.
- 136 W każdym wypadku argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej, za pomocą której próbuje ona podważyć samą celowość zaskarżonego rozporządzenia z tego względu, że nie odpowiada ono obiektywnej potrzebie, nie może wystarczyć do wykazania, że ustawodawca Unii przekroczył granice swoich kompetencji.
- 137 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, celem zaskarżonego rozporządzenia jest ochrona budżetu Unii przed wystarczająco bezpośrednim wpływem naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim na ten budżet, a nie samo w sobie nakładanie kar za takie naruszenia.
- 138 Powyższy cel jest zaś spójny z wymogiem, zgodnie z którym budżet Unii powinien być wykonywany zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, zapisaną w szczególności w art. 310 ust. 5 TFUE, przy czym wymóg ten ma zastosowanie do całości postanowień tytułu II części szóstej traktatu FUE dotyczących wykonywania budżetu Unii, a tym samym między innymi do art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 139 W drugiej kolejności Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi w istocie, że z uwagi na jego treść zaskarżone rozporządzenie nie mogło zgodnie z prawem zostać oparte na podstawie prawnej w postaci art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, w szczególności jeżeli mowa o jego art. 2–4. Artykuł 322 ust. 1 lit. a) TFUE nie zezwala bowiem ani na konkretyzację wartości wskazanych w art. 2 TUE, ani w rezultacie na zdefiniowanie pojęcia „państwa prawnego”, rozszerzenie tego pojęcia na inne wartości zapisane w art. 2 TUE czy też na stwierdzenie naruszeń państwa prawnego, niezależnie od ich powiązania z budżetem Unii. Ponadto Unii nie przyznano żadnej kompetencji do uregulowania poszczególnych aspektów pojęcia „państwa prawnego”, takich jak cechy procesu stanowienia prawa. Rzeczpospolita

Polska podkreśla, że ustanowiony zaskarżonym rozporządzeniem mechanizm uzależnia wypłaty z budżetu Unii nie od przestrzegania przez państwa członkowskie konkretnych obowiązków związanych z zasadą należytego zarządzania finansami, lecz od poszanowania zasad państwa prawnego. Tymczasem mechanizm warunkowości powinien dokładnie określać warunki uzyskania środków finansowych, które to warunki powinny być wystarczająco bezpośrednio powiązane z celami finansowania. Powiązanie między naruszeniem jednego z tych warunków a utratą finansowania powinno zostać dowiedzione, a nałożenie kary powinno być możliwe tylko wtedy, gdy zostanie ustalone, że dane naruszenie ma wpływ na realizację celów lub na prawidłowe wykorzystanie funduszy. Artykuł 3 i art. 4 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia są jednak zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej sformułowane bardzo ogólnie i nie dostarczają konkretnych kryteriów oceny poszanowania państwa prawnego. W szczególności art. 4 ust. 2 lit. h) tego rozporządzenia pozwala na objęcie nim sytuacji i działań, które nie zostały jeszcze scharakteryzowane, stwarzając w ten sposób możliwość opracowania ex post kryteriów mających na celu ocenę naruszeń zasad państwa prawnego, a tym samym na nadanie mechanizmowi ustanowionemu zaskarżonym rozporządzeniem charakteru mechanizmu sankcyjnego.

- 140 W tym względzie, po pierwsze, strony postępowania zgadzają się co do tego, że „mechanizm warunkowości”, który uzależnia korzystanie z finansowania z budżetu Unii od spełnienia pewnych warunków, może wchodzić w zakres pojęcia „zasad finansowych” w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 141 Niemniej jednak podczas gdy Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, uważa, że warunek taki powinien być ściśle powiązany albo z jednym z celów programu lub szczególnego działania Unii, albo z należytych zarządzaniem finansami w ramach budżetu Unii, Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, uważają, że taki mechanizm może mieć również charakter „warunkowości horyzontalnej”, w tym sensie, że dany warunek może być związany z wartością państwa prawnego wskazaną w art. 2 TUE, której należy przestrzegać we wszystkich obszarach działania Unii.
- 142 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się na wartościach, w tym na wartości państwa prawnego, które są wspólne państwom członkowskim, oraz że zgodnie z art. 49 TUE poszanowanie tych wartości stanowi warunek wstępny przystąpienia do Unii każdego państwa europejskiego wnoszącego o członkostwo w Unii (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 160, 161 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 143 Jak wskazano bowiem w motywie 5 zaskarżonego rozporządzenia, gdy państwo kandydujące staje się państwem członkowskim, przystępuje ono do struktury prawnej opartej na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi pozostałymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – wspólne wartości, na których opiera się Unia, wskazane w art. 2 TUE. Założenie to należy do szczególnych i zasadniczych cech prawa Unii, mających związek z samą jego naturą i wynikających z autonomii, jaką prawo to cieszy się względem prawa państw członkowskich oraz prawa międzynarodowego. Oznacza ono i uzasadnia istnienie między państwami członkowskimi wzajemnego zaufania, że wartości te będą uznawane i że w związku z tym prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane [zob. podobnie opinia 2/13 (Przystąpienie

- Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 166–168; wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 30; z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 62]. Motyw ten doprecyzowuje także, że również po przystąpieniu do Unii przepisy i praktyki państw członkowskich powinny być zgodne ze wspólnymi wartościami, na których opiera się Unia.
- 144 Wynika z tego, że przestrzeganie przez państwo członkowskie wartości wskazanych w art. 2 TUE stanowi warunek korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów do tego państwa członkowskiego (wyroki: z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 63; 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 162; a także 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). 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.
- 145 Wartości wskazane w art. 2 TUE zostały określone i są podzielane przez państwa członkowskie. Definiują one samą tożsamość Unii jako wspólnego porządku prawnego. A zatem Unia powinna być w stanie, w granicach swoich uprawnień przewidzianych w traktatach, bronić tych wartości.
- 146 Wynika z tego, że zgodnie z zasadą przyznania ustanowioną w art. 5 ust. 2 TUE, a także z zasadą spójności polityk Unii przewidzianą w art. 7 TFUE, wartość wspólna Unii i państwom członkowskim, jaką jest państwo prawne, należąca do samych fundamentów Unii i jej porządku prawnego, może uzasadniać mechanizm warunkowości mieszczący się w pojęciu „zasad finansowych” w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 147 W tym względzie należy zauważyć, że z jednej strony budżet Unii jest jednym z głównych instrumentów pozwalających na skonkretyzowanie w politykach i działaniach Unii wyrażonej w art. 2 TUE zasady solidarności, która sama stanowi jedną z podstawowych zasad prawa Unii (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Niemcy/Polska, C-848/19 P, EU:C:2021:598, pkt 38), a z drugiej strony urzeczywistnienie tej zasady za pomocą budżetu Unii opiera się na wzajemnym zaufaniu między państwami członkowskimi, że wspólne zasoby zapisane w tym budżecie będą wykorzystywane w sposób odpowiedzialny. Tymczasem samo to wzajemne zaufanie opiera się, jak przypomniano w pkt 143 niniejszego wyroku, na zobowiązaniu każdego z państw członkowskich do wywiązania się z obowiązków ciążących na nim na mocy prawa Unii i do poszanowania w sposób stały, jak wynika to zresztą z motywu 5 zaskarżonego rozporządzenia, wartości wskazanych w art. 2 TUE, do których należy państwo prawne.
- 148 Ponadto, jak wskazano w motywie 13 zaskarżonego rozporządzenia, istnieje wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego z jednej strony a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, a także ochroną interesów finansowych Unii z drugiej strony.
- 149 To należyte zarządzanie finansami i owe interesy finansowe mogą bowiem zostać poważnie zagrożone wskutek naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim, ponieważ rzeczony naruszenia mogą skutkować w szczególności brakiem gwarancji, że wydatki pokrywane z budżetu Unii spełniają wszystkie warunki finansowania przewidziane w prawie

- Unii i w konsekwencji odpowiadają celom realizowanym przez Unię, gdy finansuje ona takie wydatki.
- 150 W szczególności nie można w pełni zagwarantować poszanowania tych warunków i celów jako elementów prawa Unii w braku skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu przestrzegania prawa Unii, zważywszy, że istnienie takiej sprawowanej przez niezależne sądy kontroli – zarówno w państwach członkowskich, jak i na szczeblu Unii – jest nieodłącznym elementem państwa prawnego (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 219, 222).
- 151 Z powyższego wynika, że wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, mechanizm warunkowości może również wchodzić w zakres pojęcia „zasad finansowych” zawartego w art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, gdy ustanawia on, w celu korzystania z finansowania z budżetu Unii, horyzontalną warunkowość związaną z poszanowaniem przez państwo członkowskie wskazanej w art. 2 TUE wartości, jaką jest państwo prawne, i odnoszącą się do wykonywania budżetu Unii.
- 152 Tymczasem art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia ustanawia taki mechanizm horyzontalnej warunkowości, ponieważ przewiduje, że w przypadku stwierdzenia, iż naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii, przyjmowane są odpowiednie środki.
- 153 Z art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia wynika bowiem, że przepis ten zawiera zamknięty katalog „odpowiednich środków”, które mogą zostać przyjęte, a które zostały sumarycznie przedstawione w pkt 126 niniejszego wyroku i które rzeczywiście wszystkie odnoszą się do wykonywania budżetu Unii.
- 154 Co się tyczy warunku przewidzianego w art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, dotyczącego istnienia „naruszenia zasad państwa prawnego”, art. 2 lit. a) tego rozporządzenia stanowi, że pojęcie „państwa prawnego” oznacza w rozumieniu tego rozporządzenia „wartość Unii wymienioną w art. 2 [TUE]” i uściśla, że pojęcie to obejmuje zasady legalności, pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, skutecznej ochrony sądowej, podziału władzy oraz niedyskryminacji i równości wobec prawa. W tym samym przepisie podkreślono jednak, że pojęcie „państwa prawnego” zdefiniowane na potrzeby stosowania rzeczzonego rozporządzenia „jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE”. Z powyższego wynika, że poszanowanie tych wartości i tych zasad w zakresie, w jakim stanowią one część samej definicji wartości „państwa prawnego” wskazanej w art. 2 TUE lub, jak wynika z drugiego zdania tego artykułu, są ściśle związane ze społeczeństwem respektującym zasady państwa prawnego, może być wymagane w ramach mechanizmu horyzontalnej warunkowości, takiego jak ten ustanowiony w zaskarżonym rozporządzeniu.
- 155 Ponadto art. 3 zaskarżonego rozporządzenia, który wymienia przesłanki mogące wskazywać na naruszenia tych zasad, a wśród nich niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów, ma na celu, jak zauważył rzecznik generalny M. Campos Sánchez-Bordona w pkt 152 i 280 opinii w sprawie Węgry/Parlament i Rada (C-156/21, EU:C:2021:974), ułatwienie stosowania tego rozporządzenia.

- 156 Co się tyczy art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia, wynika z niego, że aby naruszenia zasad państwa prawnego mogły zostać objęte mechanizmem horyzontalnej warunkowości ustanowionym w ust. 1 tego artykułu, muszą one dotyczyć sytuacji lub działań organów wymienionych w tym ust. 2 lit. a)–h), pod warunkiem że mają one znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii.
- 157 Z powyższego wynika, że art. 2 lit. a), art. 3, art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia stanowią elementy składające się na mechanizm horyzontalnej warunkowości ustanowiony w art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia bezpośrednio, gdyż określają definicje niezbędne do jego wykonania, wyznaczają zakres jego stosowania i przewidują środki, do których może on prowadzić. Przepisy te stanowią zatem integralną część owego mechanizmu i mieszczą się w związku z tym w zakresie pojęcia „zasad finansowych” w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 158 Po drugie, stwierdzenia tego nie podważa argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej, popieranej przez Węgry, zgodnie z którą Unii nie przyznano żadnej kompetencji do przyjmowania przepisów dotyczących szczególnych aspektów pojęcia „państwa prawnego”, takich jak przejrzysty, rozliczalny i demokratyczny proces stanowienia prawa.
- 159 Jak zostało bowiem wskazane w pkt 125 niniejszego wyroku, z łącznej lektury art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że procedura, którą rozporządzenie to przewiduje w celu przyjęcia „odpowiednich środków” ochrony budżetu Unii, może zostać zainicjowana przez Komisję tylko wtedy, gdy instytucja ta stwierdzi, że istnieją uzasadnione powody, by uznać nie tylko, że w danym państwie członkowskim doszło do naruszeń zasad państwa prawnego, ale przede wszystkim, że naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych.
- 160 Co więcej, jak stwierdzono w pkt 156 niniejszego wyroku, z art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że naruszenia zasad państwa prawnego, aby mogły być objęte mechanizmem horyzontalnej warunkowości ustanowionym w ust. 1 tego artykułu, muszą dotyczyć sytuacji lub działań organów wymienionych w lit. a)–h) tego ust. 2, pod warunkiem że mają one znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii.
- 161 Takiego znaczenia można zaś domniemywać w wypadku funkcjonowania organów wykonujących budżet Unii i przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty, o których mowa w lit. a) i b) tego ust. 2. Co się tyczy służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur, ich prawidłowe funkcjonowanie zostało uwzględnione w lit. c) tego ustępu wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczy naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii. Podobnie jest w przypadku zapobiegania i karania przez sądy krajowe lub organy administracji naruszeń prawa Unii wymienionych w lit. e). Jeżeli chodzi o kontrolę sądową, do której odnosi się lit. d), jest ona przywoływana jedynie w zakresie, w jakim dotyczy działań organów wymienionych w lit. a)–c). Odzyskiwanie nienależnie wypłaconych środków, przewidziane w lit. f), obejmuje wyłącznie środki pochodzące z budżetu Unii, podobnie jak ma to miejsce w przypadku współpracy z OLAF-em i EPP0 wskazanej w lit. g) tego ust. 2. Wreszcie lit. h) odnosi się wyraźnie do wszystkich innych sytuacji i działań organów, które mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony jej interesów finansowych.

- 162 Wynika z tego, że wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, z jednej strony zaskarżone rozporządzenie pozwala instytucjom Unii na przeprowadzenie oceny sytuacji w państwach członkowskich tylko pod warunkiem, że mają one znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii, zaś z drugiej strony odpowiednie środki mogą zostać przyjęte na podstawie tego rozporządzenia tylko wtedy, gdy zostanie wykazane, że takie sytuacje stanowią naruszenie jednej z zasad państwa prawnego, które wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na owo należyte zarządzanie finansami lub na ochronę owych interesów finansowych.
- 163 Tymczasem owe sytuacje, które mają znaczenie dla wykonywania budżetu Unii, nie tylko wchodzi w zakres stosowania prawa Unii, lecz mogą również, jak stwierdzono w pkt 151 niniejszego wyroku, być objęte zasadami finansowymi w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, przybierającymi postać mechanizmu horyzontalnej warunkowości powiązanego z poszanowaniem przez państwo członkowskie wartości państwa prawnego.
- 164 Po trzecie, wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, okoliczność, że mechanizm horyzontalnej warunkowości spełniający kryteria określone w pkt 151 niniejszego wyroku, powiązany z poszanowaniem przez państwo członkowskie wartości państwa prawnego wskazanej w art. 2 TUE i dotyczący wykonywania budżetu Unii, może wchodzić w zakres pojęcia „zasad finansowych określających w szczególności warunki [...] wykonywania budżetu” w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, nie rozszerza zakresu tego pojęcia na sfery, które nie są konieczne dla należytego wykonania budżetu Unii.
- 165 Artykuł 4 zaskarżonego rozporządzenia ogranicza bowiem w ust. 2 zakres stosowania ustanowionego w tym rozporządzeniu mechanizmu warunkowości do sytuacji i działań organów, które są powiązane z wykonywaniem budżetu Unii, i wymaga w ust. 1, by przyjęcie odpowiednich środków było uzależnione od zaistnienia naruszeń zasad państwa prawnego, które wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych. Ta ostatnia przesłanka wymaga zatem ustalenia rzeczywistego związku między tymi naruszeniami a takim wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu.
- 166 Należy podkreślić w tym względzie, że stosowanie art. 4 ust. 1 i 2 zaskarżonego rozporządzenia podlega wymogom proceduralnym określonym w art. 6 ust. 1–9 tego rozporządzenia, z którymi wiąże się, jak wskazuje motyw 26 tego rozporządzenia, spoczywający na Komisji obowiązek oparcia się przy badaniu, czy przyjęcie odpowiednich środków jest uzasadnione, na dowodach oraz poszanowania zasad obiektywności, niedyskryminacji i równości państw członkowskich wobec traktatów.
- 167 Jeśli chodzi w szczególności o stwierdzanie i ocenę naruszeń zasad państwa prawnego, motyw 16 zaskarżonego rozporządzenia precyzuje, że ocena ta powinna być obiektywna, bezstronna i uczciwa. Ponadto przestrzeganie wszystkich tych obowiązków podlega pełnej kontroli sądowej ze strony Trybunału.
- 168 Po czwarte, co się tyczy zastrzeżeń, zgodnie z którymi ustanowiony w zaskarżonym rozporządzeniu mechanizm warunkowości nie uzależnia finansowania z budżetu Unii od przestrzegania przez państwa członkowskie dokładnie określonych konkretnych obowiązków, art. 3 i art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia posługują się ogólnymi sformułowaniami, które nie określają konkretnych kryteriów oceny poszanowania państwa prawnego, a art. 4 ust. 2 lit. h) owego rozporządzenia pozwala na objęcie tym rozporządzeniem sytuacji i działań,



- które nie zostały jeszcze określone, to należy przede wszystkim zauważyć, że z art. 4 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia wynika, że warunek dotyczący państwa prawnego służy zapewnieniu poszanowania zasad określonych w art. 2 lit. a) tego samego rozporządzenia.
- 169 Otóż poszanowanie zasad państwa prawnego stanowi dla państw członkowskich obowiązek osiągnięcia rezultatu, który, jak przypomniano w pkt 142–145 niniejszego wyroku, wynika bezpośrednio z przynależności tych państw do Unii. W motywie 3 zaskarżonego rozporządzenia podkreślono, że owe zasady były przedmiotem bogatego orzecznictwa Trybunału, natomiast motywy 8–10 i 12 tego rozporządzenia wskazują wynikające z tych zasad podstawowe wymogi. Wspomniane zasady zostały dodatkowo doprecyzowane w art. 3 owego rozporządzenia w drodze przedstawienia katalogu przesłanek, które mogą wskazywać na ich naruszenie, oraz w jego art. 4 ust. 2, w postaci określenia sytuacji i działań, które mogą doprowadzić do przyjęcia odpowiednich środków, w przypadku gdy spełnione są warunki określone w art. 4 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia.
- 170 Następnie należy wskazać, że ogólny charakter sformułowań użytych w art. 3 i w art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia nie może podważyć wyboru art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE jako podstawy prawnej tego rozporządzenia.
- 171 Z jednej strony, co się tyczy art. 3 zaskarżonego rozporządzenia – niezależnie od tego, czy określone w tym artykule kryteria oceny poszanowania zasad państwa prawnego spełniają wymogi zasady pewności prawa, co stanowi przedmiot zarzutu dziewiątego – nie można wymagać od ustawodawcy Unii, aby w ramach takiego mechanizmu warunkowości określił wszystkie sytuacje, w których może dojść do naruszenia fundamentalnych zasad państwa prawnego, przy założeniu, że takie naruszenie charakteryzuje się brakiem poszanowania wymogów, które są dla państw członkowskich wystarczająco konkretne i precyzyjne. Ponieważ, jak wskazano w pkt 155 niniejszego wyroku, ów art. 3 ogranicza się do wymienienia – w celu ułatwienia stosowania tego mechanizmu – przesłanek, które mogą wskazywać na naruszenia zasad państwa prawnego, ten sam artykuł, jak zauważono w pkt 157 niniejszego wyroku, nierozzerwalnie wiąże się z rzeczonym mechanizmem i tym samym nie pozwala na kwestionowanie przyjęcia art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE jako podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia.
- 172 Z drugiej strony, jeżeli chodzi o art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia, w przepisie tym, jak zostało przypomniane w pkt 156 niniejszego wyroku, doprecyzowano, że aby naruszenia zasad państwa prawnego mogły zostać objęte mechanizmem horyzontalnej warunkowości ustanowionym w ust. 1 tego artykułu, muszą one dotyczyć sytuacji lub działań organów, które zostały w nim wskazane, przy założeniu, że mają one znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii.
- 173 Otóż wbrew temu, co podnosi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, przepis ten, a w szczególności jego lit. h), ani nie czyni otwartym katalogu przypadków objętych mechanizmem warunkowości ustanowionym w zaskarżonym rozporządzeniu, ani nie sprawia, że są one niewystarczająco precyzyjne, by stanowić część tego mechanizmu.
- 174 Z art. 4 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 2 lit. h) zaskarżonego rozporządzenia wynika bowiem, że odpowiednie środki są przyjmowane w przypadku stwierdzenia, że naruszenie jednej z zasad wymienionych w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia zaistniało i dotyczy sytuacji, którą można przypisać organowi państwa członkowskiego, lub działania takiego organu, pod warunkiem że taka sytuacja lub działanie mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony jej interesów finansowych, a wspomniane

naruszenie wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na owe należyte zarządzanie finansami lub interesy finansowe.

- 175 Co więcej, art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim w lit. a)–g) czyni on odniesienie do określonych organów, w tym „organów wykonujących budżet Unii”, „organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty”, a także „organów administracji”, dostarcza wskazówek co do organów, jakich dotyczy jego lit. h).
- 176 Również z definicji pojęcia „jednostki rządowej” zawartej w art. 2 lit. b) zaskarżonego rozporządzenia można wywieść, że chodzi o organy publiczne na dowolnym szczeblu, w tym organy krajowe, regionalne i lokalne, jak również podmioty prawa publicznego lub podmioty prawa prywatnego, którym powierzono realizację misji publicznej i którym dane państwo członkowskie zapewniło odpowiednie gwarancje finansowe. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w motywach 3, 8, 9, 15 i 19 tego rozporządzenia oraz w jego art. 3 lit. b), które dotyczą wyłącznie „władz publicznych”, „organów ścigania” i „organów krajowych”.
- 177 W związku z tym, ponieważ z brzmienia art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia jednoznacznie wynika, że chodzi tu wyłącznie o sytuacje lub działania, które można przypisać organowi państwa członkowskiego, pod warunkiem że te sytuacje lub działania mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii, nie sposób zgodzić się z argumentacją Rzeczypospolitej Polskiej opartą na niemożności określenia przez nią na podstawie tych kryteriów, w sposób wystarczająco konkretny i precyzyjny, sytuacji i działań, których zaskarżone rozporządzenie dotyczy, oraz na tym, że w rezultacie przepis ten nie może być elementem składowym mechanizmu warunkowości ustanowionego w tym rozporządzeniu na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 178 Po piąte, co do krytyki odnoszącej się do kwestii niespełnienia wymogu wykazania wystarczająco bezpośredniego związku między naruszeniem zasady państwa prawnego a ochroną budżetu lub interesów finansowych Unii, należy przypomnieć, że art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia uzależnia przyjęcie odpowiednich środków na podstawie ust. 1 tego artykułu od istnienia naruszenia zasad państwa prawnego dotyczącego sytuacji lub działań organów, które mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii. Co więcej, zgodnie z art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia jedynie naruszenia tych zasad, które wpływają „w sposób wystarczająco bezpośredni” na wspomniane należyte zarządzanie finansami lub interesy finansowe lub które stwarzają „w sposób wystarczająco bezpośredni” poważne ryzyko wpływu na nie, mogą uzasadniać przyjęcie środków na podstawie omawianego rozporządzenia.
- 179 W związku z tym art. 4 ust. 1 i 2 zaskarżonego rozporządzenia wymaga, by za każdym razem wykazano wystarczająco bezpośredni związek między takim naruszeniem a wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu na należyte zarządzanie lub na interesy finansowe Unii, przy czym związek ten musi być, jak wskazano w pkt 165 niniejszego wyroku, rzeczywisty. Z pkt 168–170 niniejszego wyroku wynika ponadto, że ów związek łączy się z naruszeniem przez państwo członkowskie jednego z obowiązków osiągnięcia rezultatu, które odnoszą się do wartości państwa prawnego wskazanej w art. 2 TUE i których państwo to w pełni się podjęło poprzez przystąpienie do Unii.
- 180 W rezultacie, biorąc pod uwagę również to, co zostało stwierdzone w pkt 166 niniejszego wyroku, Rzeczypospolita Polska, popierana przez Węgry, niesłusznie podnosi, że taki związek mógłby zostać automatycznie ustalony.

- 181 Po szóste, nie można uwzględnić twierdzenia, zgodnie z którym zakres uznania przyznany Radzie i Komisji w zaskarżonym rozporządzeniu umożliwia tym instytucjom posłużenie się ustanowionym w tym rozporządzeniu mechanizmem warunkowości jako mechanizmem nakładania kar za naruszenia zasad państwa prawnego w oparciu o oceny mające polityczny charakter.
- 182 W świetle wymogów przypomnianych w pkt 166 i 167 niniejszego wyroku nie można bowiem domniemywać, jak czyni to Rzeczpospolita Polska, że zakres uznania przyznany Komisji i Radzie umożliwi tym instytucjom stosowanie ustanowionego w zaskarżonym rozporządzeniu mechanizmu warunkowości jako mechanizmu nakładania kar za naruszenia zasad państwa prawnego.
- 183 Po siódme, Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, niesłusznie podnosi, że zaskarżone rozporządzenie należało oprzeć na art. 311 akapit trzeci TFUE, dotyczącym systemu zasobów własnych, lub na art. 312 ust. 2 TFUE, dotyczącym wieloletnich ram finansowych.
- 184 Z jednej strony bowiem, zgodnie z art. 311 akapit trzeci TFUE, Rada „przyjmuje decyzję określającą przepisy mające zastosowanie do systemu zasobów własnych Unii”, z zastrzeżeniem, że „w tym kontekście można ustanawiać nowe lub uchylać istniejące kategorie zasobów własnych”.
- 185 Niemniej, jak słusznie podniosła Rada, zaskarżone rozporządzenie nie ustanawia nowej kategorii zasobów własnych Unii ani nie uchyla żadnej z kategorii istniejących. Ponadto nie reguluje ono interakcji pomiędzy różnymi rodzajami zasobów własnych i nie ustanawia szczegółowych zasad stosowania dotyczących poboru owych zasobów własnych.
- 186 O ile prawdą jest, że rozporządzenie to może również dotyczyć naruszeń zasad państwa prawnego mających wpływ na pobór zasobów własnych Unii, o tyle nie zmienia to faktu, że jego celem jest nie zmiana lub dostosowanie poboru tych zasobów w zależności od stwierdzonych naruszeń, lecz przyjęcie odpowiednich środków dotyczących wydatków, jakie mają być dokonywane z budżetu Unii, w przypadku gdy naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetem Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii. Wynika z tego, że dotyczy ono nie pobierania zasobów własnych Unii, lecz wykonywania jej budżetu.
- 187 Z drugiej strony art. 312 ust. 2 TFUE stanowi, że Rada „przyjmuje rozporządzenie określające wieloletnie ramy finansowe”.
- 188 Tymczasem zaskarżone rozporządzenie w żadnym wypadku nie ma na celu, jak słusznie wskazała Rada, planowania wydatków Unii w danym okresie poprzez określenie rocznych pułapów środków na zobowiązania i środków na płatności. Rozporządzenie to ma ponadto w założeniu stanowić stały mechanizm warunkowości, którego stosowanie wykracza poza granice konkretnych wieloletnich ram finansowych.
- 189 W świetle całości powyższych rozważań nie można zgodzić się z twierdzeniami Rzeczypospolitej Polskiej, popieranej przez Węgry, dotyczącymi błędnej podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia z uwagi na to, że rozporządzenie to nie ustanawia zasad finansowych w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 190 Niemniej jednak należy jeszcze zbadać, czy – jak podnosi w istocie Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry – nie jest tak, że ustawodawca Unii nie jest uprawniony do przyjęcia zasad finansowych takich jak te przewidziane w zaskarżonym rozporządzeniu, ponieważ stanowią one obejście art. 7 TUE i art. 269 TFUE.

– *W przedmiocie obejścia art. 7 TUE i art. 269 TFUE*

- 191 W pierwszej kolejności, co się tyczy wyłącznego charakteru procedury przewidzianej w art. 7 TUE dla ochrony wartości wskazanych w art. 2 TUE, Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi zasadniczo, że naruszenie zasad państwa prawnego może zostać stwierdzone jedynie przez Radę Europejską na podstawie art. 7 ust. 2 TUE. Tylko ta instytucja może, z uwagi na swój skład, zapewnić kontrolę przestrzegania wartości państwa prawnego, która ma skądinąd charakter uznaniowy i może być uzależniona od względów politycznych. Jedyny wyjątek od tego wyłącznego uprawnienia Rady Europejskiej wynika zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej z nałożonego na państwa członkowskie w art. 19 ust. 1 TUE obowiązku zapewnienia skutecznej kontroli sądowej. To wyłączne uprawnienie potwierdza 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 57–60), w którym Trybunał orzekł, że w przypadku stwierdzenia systemowych nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sędziowskiej państwa członkowskiego mechanizm europejskiego nakazu aresztowania może zostać zawieszony jedynie przez Radę na podstawie art. 7 ust. 3 TUE.
- 192 W tym względzie, po pierwsze, należy przypomnieć, że wskazane w art. 2 TUE wartości stanowiące podwaliny Unii i wspólne dla państw członkowskich obejmują wartości takie jak poszanowanie godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowanie praw człowieka w społeczeństwie opartym między innymi na niedyskryminacji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.
- 193 W preambule karty praw podstawowych przypomniano w szczególności, że Unia opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego oraz uznaje prawa, wolności i zasady określone w tej karcie. Artykuły 6, 10–13, 15, 16, 20, 21 i 23 karty praw podstawowych precyzują znaczenie wartości godności osoby ludzkiej, wolności, równości, poszanowania praw człowieka, niedyskryminacji oraz równości kobiet i mężczyzn, wskazanych w art. 2 TUE. Artykuł 47 karty praw podstawowych oraz art. 19 TUE gwarantują w szczególności prawo do skutecznego środka prawnego oraz prawo dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy dla potrzeb ochrony praw i wolności zagwarantowanych prawem Unii.
- 194 Dodatkowo art. 8 i 10, art. 19 ust. 1, art. 153 ust. 1 lit. i) i art. 157 ust. 1 TFUE precyzują znaczenie wartości równości, niedyskryminacji oraz równości kobiet i mężczyzn, a także pozwalają ustawodawcy Unii na przyjmowanie norm prawa wtórnego mających na celu urzeczywistnienie tych wartości.
- 195 Z dwóch powyższych punktów wynika, że wbrew temu, co podnosi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, poza procedurą przewidzianą w art. 7 TUE liczne postanowienia traktatów, często skonkretyzowane w różnych aktach prawa wtórnego, przyznają instytucjom Unii kompetencję do badania, stwierdzania oraz – w stosownym wypadku – karania naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE, do których doszło w państwie członkowskim.
- 196 Co się tyczy w szczególności wartości państwa prawnego, niektóre aspekty tej wartości są chronione przez art. 19 TUE, co zresztą Rzeczpospolita Polska przyznaje. Podobnie jest w przypadku art. 47–50 karty praw podstawowych, zawartych w jej tytule VI, zatytułowanym „Wymiar sprawiedliwości”, które gwarantują, odpowiednio, prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, domniemanie niewinności i prawo do obrony, zasady ustawowej określoności oraz proporcjonalności czynów zabronionych i kar oraz prawo do tego, by nie być ponownie sądzonym lub karanym za ten sam czyn.

- 197 W szczególności Trybunał orzekł, że art. 19 TUE, który konkretyzuje zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, wymaga, aby państwa członkowskie, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ustanowiły system środków prawnych i procedur zapewniający jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii [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 108, 109 i przytoczone tam orzecznictwo]. Spełnienie tego wymogu może zaś podlegać kontroli Trybunału, w szczególności w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionej przez Komisję na podstawie art. 258 TFUE. [zob. podobnie wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 58, 59; a także z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 106, 107)].
- 198 Trybunał orzekł ponadto, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowany w świetle art. 47 karty praw podstawowych, nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy, jeśli chodzi o niezależność sądów mających dokonywać wykładni prawa Unii i je stosować, skutkiem czego sąd krajowy jest zobowiązany do odstąpienia od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego naruszających art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w razie potrzeby po uzyskaniu od Trybunału wykładni tego ostatniego postanowienia w ramach procedury odesłania prejudycjalnego [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 142–146].
- 199 Z rozważań zawartych w pkt 195–198 niniejszego wyroku wynika zatem, że nie można uwzględnić argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą wartość, jaką jest państwo prawne, może być chroniona przez Unię wyłącznie w ramach procedury przewidzianej w art. 7 TUE.
- 200 Po drugie, nawet jeśli założyć, że sprawowana przez przedstawicieli państw członkowskich w Radzie Europejskiej i w Radzie kontrola przestrzegania wartości państwa prawnego w ramach postępowania na podstawie art. 7 TUE może opierać się na względach politycznych, to nie wynika stąd jednak, że każda ocena poszanowania tej wartości na podstawie innego przepisu prawa Unii musiałaby mieć taki sam charakter, co zresztą Rzeczpospolita Polska przyznaje, gdy odwołuje się do art. 19 TUE.
- 201 Otóż co się tyczy zaskarżonego rozporządzenia, jak to wskazano w pkt 168, 169 i 179 niniejszego wyroku, obowiązek poszanowania zasad wyrażonych w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia stanowi dla państw członkowskich obowiązek osiągnięcia rezultatu, który na mocy art. 2 TUE w sposób bezpośredni wynika – jak przypomniano w pkt 142–145 niniejszego wyroku – z faktu ich przynależności do Unii. Ponadto w motywie 3 zaskarżonego rozporządzenia przypomniano, że zasady te są przedmiotem bogatego orzecznictwa Trybunału, a w motywach 8–10 i 12 tego rozporządzenia przywołano podstawowe wymogi wynikające z tych zasad oraz okoliczność, że owe zasady zostały dodatkowo doprecyzowane zarówno w art. 3 owego rozporządzenia, poprzez przedstawienie katalogu przesłanek, które mogą wskazywać na ich naruszenie, jak i w jego art. 4 ust. 2, poprzez wskazanie sytuacji i działań organów, które mogą doprowadzić do przyjęcia odpowiednich środków w razie spełnienia warunków określonych w ust. 1 tego artykułu.
- 202 Ponadto w pkt 166 i 167 niniejszego wyroku zaznaczono, że dokonywane przez Komisję i Radę oceny podlegają wymogom proceduralnym określonym w art. 6 ust. 1–9 zaskarżonego rozporządzenia.



- 203 W tych okolicznościach Rzeczpospolita Polska niesłusznie twierdzi, że zasady wymienione w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia mają charakter wyłącznie polityczny, a kontrola ich przestrzegania nie może podlegać ściśle prawnej ocenie.
- 204 Po trzecie, wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, 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) w żaden sposób nie potwierdził wyłącznego charakteru art. 7 TUE, lecz ograniczył się do określenia przypadków, w których systemowe i ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w wydającym europejski nakaz aresztowania państwie członkowskim mogą uzasadniać niewykonanie tego nakazu.
- 205 W drugiej kolejności, w odniesieniu do podnoszonego obejścia przez zaskarżone rozporządzenie zarówno procedury przewidzianej w art. 7 TUE, jak i ograniczenia właściwości Trybunału przewidzianego w art. 269 TFUE, Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, twierdzi w istocie, że ustanowiony tym rozporządzeniem mechanizm warunkowości oraz procedura przewidziana w art. 7 TUE są zbieżne pod względem celów, zasad i środków, do których może doprowadzić ich wdrożenie. Niemniej wspomniane rozporządzenie ustanawia zasady proceduralne, które są bardziej elastyczne niż zasady przewidziane w art. 7 TUE, a wspomniany mechanizm warunkowości ma szerszy zakres i może zostać wdrożony szybciej niż procedura przewidziana w tym artykule, przez co pozbawia tę procedurę jakiegokolwiek skuteczności (*effet utile*) i prowadzi do jej ewidentnego obejścia. Tylko art. 7 TUE upoważnia bowiem Radę Europejską i Radę do przeprowadzenia kontroli poszanowania państwa prawnego w dziedzinach należących do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. W konsekwencji Trybunał nie dysponuje wystarczającymi wzorcami kontroli, które pozwoliłyby mu ocenić, w ramach sądowej kontroli decyzji Rady przyjętej na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, zgodność działania państwa członkowskiego z obowiązkami, jakie ciążyą na tym państwie na mocy prawa Unii. Definicja państwa prawnego zawarta w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia stanie się zatem ogólnie wiążąca zarówno w ramach postępowania zainicjowanego na podstawie art. 7 TUE, mającego za przedmiot naruszenie tej wartości lub poważne ryzyko jej naruszenia, jak i w ramach kontroli sądowej dokonywanej przez Trybunał w odniesieniu do decyzji ustanawiającej odpowiednie środki na podstawie tego rozporządzenia – z naruszeniem art. 269 TFUE.
- 206 W tym względzie, po pierwsze, należy zauważyć, że ustawodawca Unii nie może ustanowić, bez naruszenia art. 7 TUE, procedury równoległej do procedury przewidzianej w tym postanowieniu, która miałaby zasadniczo ten sam przedmiot, zmierzała do tego samego celu i pozwalała na przyjęcie identycznych środków, a zarazem przewidywała udział innych instytucji lub przesłanki materialne i proceduralne inne niż te przewidziane w owym postanowieniu.
- 207 Ustawodawca Unii może jednak, gdy dysponuje w tym celu podstawą prawną, ustanowić w akcie prawa wtórnego inne procedury odnoszące się do wartości wskazanych w art. 2 TUE, w tym wartości państwa prawnego, pod warunkiem że procedury będą się różniły zarówno pod względem ich celu, jak i przedmiotu od procedury przewidzianej w art. 7 TUE (zob. analogicznie wyrok z dnia 7 lutego 1979 r., *Francja/Komisja*, 15/76 i 16/76, EU:C:1979:29, pkt 26; postanowienie z dnia 11 lipca 1996 r., *An Taisce i WWF UK/Komisja*, C-325/94 P, EU:C:1996:293, pkt 25; a także wyrok z dnia 11 stycznia 2001 r., *Grecja/Komisja*, C-247/98, EU:C:2001:4, pkt 13).
- 208 W niniejszej sprawie, co się tyczy celów procedury określonej w art. 7 TUE i procedury przewidzianej w zaskarżonym rozporządzeniu, z art. 7 ust. 2–4 TUE wynika, że procedura



- przewidziana w tym artykule zezwala Radzie, w przypadku gdy Rada Europejska stwierdzi poważne i stałe naruszenie przez państwo członkowskie wartości wskazanych w art. 2 TUE, na zawieszenie niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów do tego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie, oraz że Rada może następnie zdecydować o zmianie lub uchyleniu podjętych środków w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia.
- 209 Procedura przewidziana w art. 7 TUE ma zatem na celu umożliwienie Radzie karania poważnych i stałych naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE, w szczególności w celu wymuszenia na danym państwie członkowskim położenia kresu tym naruszeniom.
- 210 Natomiast, jak wynika z pkt 124–137 niniejszego wyroku, z charakteru środków, jakie mogą zostać przyjęte na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, a także z warunków przyjmowania i uchylania tych środków wynika, że ustanowiona w tym rozporządzeniu procedura ma na celu zapewnienie, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami wyrażoną w art. 310 ust. 5 i art. 317 akapit pierwszy TFUE, ochrony budżetu Unii w przypadku naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim, a nie nakładanie, za pomocą budżetu Unii, kar za takie naruszenia.
- 211 Stąd też cel procedury przewidzianej w zaskarżonym rozporządzeniu różni się od celu procedury ustanowionej w art. 7 TUE.
- 212 Jeśli chodzi o przedmiot każdej z tych dwóch procedur, należy zauważyć, że zakres stosowania procedury przewidzianej w art. 7 TUE obejmuje wszystkie wartości wskazane w art. 2 TUE, podczas gdy w zakres procedury ustanowionej zaskarżonym rozporządzeniem wchodzi tylko jedna z owych wartości, a mianowicie państwo prawne.
- 213 Ponadto art. 7 TUE pozwala na zbadanie każdego poważnego i stałego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE, natomiast zaskarżone rozporządzenie dopuszcza badanie naruszeń zasad państwa prawnego wymienionych w jego art. 2 lit. a) tylko wtedy, gdy istnieją uzasadnione powody, by uznać, że mają one znaczenie dla budżetu.
- 214 Co się tyczy przesłanek wszczęcia tych dwóch postępowań należy zauważyć, że procedura przewidziana w art. 7 TUE może zostać uruchomiona, zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, w przypadku gdy istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości wskazanych w art. 2 TUE, przy czym prawo do zainicjowania takiego postępowania przysługuje jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentowi lub Komisji, a jedynym wymogiem wstępnym jest wyraźne ryzyko poważnego naruszenia tych wartości i – w odniesieniu do zawieszenia na mocy art. 7 ust. 2 i ust. 3 TUE niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów do państwa członkowskiego – poważne i stałe naruszenie przez owo państwo tych wartości. Natomiast procedura ustanowiona w zaskarżonym rozporządzeniu może zostać wszczęta przez samą Komisję, kiedy istnieją uzasadnione powody, by uznać nie tylko, że w państwie członkowskim doszło do naruszenia zasad państwa prawnego, ale również i przede wszystkim, że naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych.
- 215 Dodatkowo jedyną materialną przesłanką wymaganą do przyjęcia środków w przypadku procedury z art. 7 TUE jest stwierdzenie przez Radę Europejską istnienia poważnego i stałego naruszenia przez dane państwo członkowskie wartości wskazanych w art. 2 TUE, podczas gdy – jak wskazano w pkt 165 niniejszego wyroku – zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2

zaskarżonego rozporządzenia środki na podstawie tego rozporządzenia mogą zostać przyjęte tylko wtedy, gdy spełnione są dwie opisane poniżej przesłanki. Z jednej strony musi zostać wykazane, że naruszenie zasad państwa prawnego w państwie członkowskim dotyczy co najmniej jednej z sytuacji lub jednego z działań organów, o których mowa w tym ust. 2, pod warunkiem że mają one znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii. Z drugiej strony konieczne jest także dowiedzenie, że te naruszenia wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na owe należyte zarządzanie finansami lub interesy finansowe, przy czym przesłanka ta wymaga wykazania istnienia rzeczywistego związku między rzeczonymi naruszeniami a takim wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu.

- 216 Jeśli chodzi o charakter środków, jakie mogą zostać przyjęte na podstawie art. 7 ust. 3 TUE – polegają one na zawieszeniu „niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów dla danego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie”, a zatem mogą dotyczyć każdego prawa wynikającego ze stosowania traktatów do danego państwa członkowskiego. Z kolei środki, jakie mogą być przyjmowane na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, ograniczają się do tych wymienionych w jego art. 5 ust. 1 i sumarycznie przedstawionych w pkt 126 niniejszego wyroku, z których każdy ma charakter budżetowy.
- 217 Wreszcie art. 7 TUE przewiduje zmianę i uchylenie przyjętych środków wyłącznie w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia. Natomiast art. 7 ust. 2 akapity drugi i trzeci zaskarżonego rozporządzenia wiąże uchylenie i zmianę przyjętych środków z warunkami ich przyjmowania określonymi w art. 4 tego rozporządzenia. W związku z tym środki te mogą zostać uchylone lub zmienione nie tylko w przypadku, gdy naruszenia zasad państwa prawnego w danym państwie członkowskim – choćby częściowo – ustaną, ale przede wszystkim w przypadku, gdy naruszenia te, nawet gdyby dalej się utrzymywały, nie będą już miały znaczenia dla budżetu Unii. Mogłoby tak być w szczególności, w wypadku gdyby takie naruszenia przestały już dotyczyć jednej z sytuacji lub jednego z działań organów, o których mowa w ust. 2 tego artykułu, w wypadku gdyby takie sytuacje lub działania nie miały już znaczenia dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii, w wypadku gdyby naruszenie nie wpływało już lub nie stwarzało już poważnego ryzyka wpływu na to należyte zarządzanie lub na te interesy finansowe lub w wypadku gdyby związek między naruszeniem zasady państwa prawnego a takim wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu przestał być już wystarczająco bezpośredni.
- 218 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że procedura przewidziana w art. 7 TUE i procedura ustanowiona zaskarżonym rozporządzeniem realizują odmienne cele i każda z nich ma wyraźnie odmienny przedmiot.
- 219 Wynika z tego, że wbrew temu, co podnosi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, zaskarżonego rozporządzenia nie można postrzegać jako wprowadzającego procedurę równoległą, stanowiącą obojętnie art. 7 TUE.
- 220 Po drugie, co się tyczy argumentacji, zgodnie z którą jedynie art. 7 TUE uprawnia instytucje Unii do kontroli poszanowania państwa prawnego w dziedzinach należących do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, w pkt 162 i 163 niniejszego wyroku stwierdzono z jednej strony, że zaskarżone rozporządzenie pozwala instytucjom Unii na dokonanie oceny sytuacji w państwach członkowskich wyłącznie pod warunkiem, że sytuacje te mają zna-

- czenie dla wykonywania budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami lub dla ochrony interesów finansowych Unii, a z drugiej strony – że odpowiednie środki mogą zostać przyjęte na podstawie tego rozporządzenia tylko wtedy, gdy zostanie stwierdzone, że takie sytuacje wiążą się z naruszeniem jednej z zasad państwa prawnego, które wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na owe należyte zarządzanie finansami lub ochronę wspomnianych interesów finansowych.
- 221 Tymczasem z uwagi na to, że tego rodzaju sytuacje są związane z wykonywaniem budżetu Unii i mieszczą się w związku z tym w zakresie stosowania prawa Unii, Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, nie może podnosić, że jedynie art. 7 TUE pozwala na ich badanie przez instytucje Unii.
- 222 Po trzecie, co się tyczy argumentacji, zgodnie z którą nie istnieją wystarczające wzorce kontroli pozwalające Trybunałowi ocenić w ramach kontroli sądowej decyzji Rady zgodność działania państwa członkowskiego ze zobowiązaniami, które na nim ciążyą na mocy prawa Unii, argumentacji tej nie można uwzględnić z powodów przedstawionych w pkt 201 i 203 niniejszego wyroku.
- 223 Po czwarte, w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że pojęcie „państwa prawnego”, zgodnie z jego definicją zawartą w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia, stanie się ogólnie wiążące zarówno w ramach procedury zainicjowanej w trybie art. 7 TUE, jak i w ramach kontroli sądowej przeprowadzonej przez Trybunał, z naruszeniem art. 269 TFUE, w odniesieniu do decyzji ustanawiającej odpowiednie środki na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, z pkt 144 i 154 niniejszego wyroku wynika przede wszystkim, że niezależnie od tego, czy definicja ta spełnia wymogi zasady pewności prawa, co stanowi przedmiot zarzutu dziewiątego, pojęcie „państwa prawnego” zawarte w tym art. 2 lit. a) należy rozumieć jako stanowiące wartość wskazaną w art. 2 TUE, że określone w owym art. 2 lit. a) zasady wchodzą w skład samej definicji tej wartości lub są ściśle związane ze społeczeństwem respektującym państwo prawne oraz że poprzez przystąpienie do Unii państwa członkowskie zobowiązały się szanować i promować wartości wskazane w art. 2 TUE, a ich przestrzeganie jest warunkiem korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów do państw członkowskich.
- 224 Oznacza to, że poszanowanie zasad państwa prawnego wskazanych w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia obowiązuje państwa członkowskie niezależnie od tego rozporządzenia.
- 225 Następnie należy zauważyć, że art. 269 TFUE, zgodnie z jego brzmieniem, nawiązuje jedynie do kontroli sądowej aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę zgodnie z art. 7 TUE.
- 226 W tych okolicznościach i w świetle ustaleń dokonanych w pkt 218 i 219 niniejszego wyroku poddanie kontroli Trybunału zgodności z prawem decyzji Rady wydanych na podstawie art. 6 ust. 10 zaskarżonego rozporządzenia, do której to kontroli może dojść w szczególności w ramach skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej na podstawie art. 263 TFUE, nie mieści się w zakresie stosowania art. 269 TFUE, w związku z czym nie podlega szczególnym zasadom przewidzianym w tym ostatnim postanowieniu.
- 227 Wynika z tego, że zaskarżone rozporządzenie nie przyznaje Trybunałowi żadnej nowej kompetencji.
- 228 Wreszcie wyroki Trybunał rozstrzygające w przedmiocie skarg, jakie będą mogły być wnoszone na decyzje Rady wydane na podstawie art. 6 ust. 10 zaskarżonego rozporządzenia,

mogłyby być brane pod uwagę w ramach procedury zainicjowanej w trybie art. 7 TUE, przy czym takie uwzględnienie nie stanowiłoby jakiegokolwiek obejścia art. 269 TFUE.

229 W świetle całości powyższych rozważań należy oddalić jako bezzasadne twierdzenia Rzeczypospolitej Polskiej, popieranej przez Węgry, dotyczące obejścia art. 7 TUE i art. 269 TFUE, skutkiem czego zarzuty pierwszy, drugi, piąty, szósty i jedenasty należy oddalić jako bezzasadne.

## ***B. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia Protokołu (nr 2)***

### ***1. Argumentacja stron***

230 Tytułem ewentualnym względem zarzutu pierwszego Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte z naruszeniem obowiązku konsultacji wynikającego z Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (zwanego dalej „protokołem nr 2”).

231 Zasada pomocniczości, która ma zastosowanie w dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji Unii, wymaga, aby Unia podejmowała działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie. Na podstawie protokołu nr 2 parlamenty narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z przewidzianą w nim procedurą.

232 Ochrona budżetu Unii należy jednak nie do wyłącznej kompetencji Unii, lecz do jej kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, po pierwsze, ochrona ta nie została bowiem wymieniona w art. 3 ust. 1 TFUE, a po drugie, art. 325 ust. 1 TFUE uznaje zwalczanie nadużyć finansowych oraz innych działań naruszających interesy finansowe Unii za wspólny obowiązek Unii i państw członkowskich.

233 W związku z powyższym Komisja błędnie uznała we wniosku dotyczącym rozporządzenia, który leżał u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, że ochrona budżetu Unii należy do dziedzin wyłącznej kompetencji Unii, skutkiem czego instytucja ta nie dopełniła obowiązków nałożonych na nią na mocy protokołu nr 2. W szczególności Komisja nie przekazała tego wniosku parlamentom narodowym we wszystkich językach urzędowych Unii, wbrew postanowieniom art. 6 akapit pierwszy tego protokołu. Postępując w ten sposób, Komisja naruszyła również art. 7 akapit pierwszy tego protokołu, zgodnie z którym instytucja ta powinna uwzględnić uzasadnione opinie wydane przez parlamenty narodowe.

234 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, uważa, że tego rodzaju naruszenia powinny być traktowane na równi z naruszeniem uprawnień, jakie przysługują Parlamentowi w procedurach ustawodawczych. W tym względzie Trybunał wskazał, że udział Parlamentu w procedurze ustawodawczej odzwierciedla podstawową zasadę demokracji, zgodnie z którą społeczeństwo uczestniczy w wykonywaniu władzy za pośrednictwem zgromadzenia reprezentantów, w związku z czym regularne konsultacje z Parlamentem w przypadkach określonych przez traktat stanowią istotny wymóg proceduralny, którego naruszenie powoduje nieważność danego aktu. Ponieważ celem protokołu nr 2, zgodnie z jego preambułą, jest zagwarantowanie podejmowania decyzji na poziomie możliwie najbliższym obywatelom Unii, naruszenie przewidzianego w nim obowiązku konsultacji z parlamentami narodowymi powinno zatem w niniejszej sprawie prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia.

235 To stwierdzenie nieważności byłoby również uzasadnione ze względu na okoliczność, że Komisja nie wywiązała się w pełni ze swojego obowiązku, o którym mowa w art. 4

akapit pierwszy protokołu nr 2, zgodnie z którym powinna ona przekazać parlamentom narodowym swoje projekty oraz swoje zmienione projekty aktów ustawodawczych. Chociaż Komisja przekazała tym parlamentom pierwotny wniosek dotyczący rozporządzenia, to jednak wniosek ten został znacząco zmieniony na późniejszych etapach procedury ustawodawczej, przy czym owym parlamentom nie umożliwiono przeprowadzenia jego ponownej oceny. Tymczasem zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej z orzecznictwa Trybunału wynika, że ponowna konsultacja z Parlamentem jest konieczna za każdym razem, gdy ostatecznie przyjęty tekst, jako całość, różni się w swej istocie od tekstu, który już konsultowano z Parlamentem, i że stanowi ona istotny wymóg formalny, którego niedopełnienie przesądza o nieważności danego aktu.

- 236 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

## **2. Ocena Trybunału**

- 237 Z art. 5 ust. 3 TUE wynika, iż postanowienia protokołu nr 2 dotyczące zasady pomocniczości znajdują zastosowanie wyłącznie w „dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji” Unii.
- 238 W pierwszej kolejności, wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, art. 325 ust. 1 TFUE nie jest istotny do celów ustalenia, czy zaskarżone rozporządzenie należy do takiej dziedziny.
- 239 Z pkt 112–189 niniejszego wyroku wynika bowiem, że zaskarżone rozporządzenie zostało słusznie oparte na innej podstawie prawnej, a mianowicie na art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, ponieważ rozporządzenie to ma na celu ochronę budżetu Unii przed sytuacjami lub działaniami, które można przypisać organom państw członkowskich, wynikającymi z naruszenia zasad państwa prawnego i wpływającymi lub stwarzającymi poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na jej interesy finansowe.
- 240 W drugiej kolejności – we wniosku dotyczącym rozporządzenia, który leżał u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, słusznie uściślono, w tytule „Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)”, że „[n]ie istnieje możliwość przyjęcia przepisów finansowych regulujących budżet Unii na podstawie art. 322 [TFUE] na szczeblu państw członkowskich”.
- 241 W tym względzie, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 40 i 45 opinii, rozporządzenie takie jak zaskarżone rozporządzenie, które zawiera zasady finansowe określające warunki uchwalania i wykonywania budżetu Unii w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, wchodzi w zakres wykonywania kompetencji Unii dotyczącej jej funkcjonowania, która ze swej istoty może być wykonywana wyłącznie przez samą Unię. W związku z tym zasada pomocniczości nie może mieć zastosowania.
- 242 W konsekwencji argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca naruszenia przez Komisję obowiązków proceduralnych, które na niej ciążyą na mocy postanowień protokołu nr 2, jest bezzasadna, w związku z czym zarzut trzeci należy oddalić.

**C. W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 296 akapit drugi TFUE****1. Argumentacja stron**

- 243 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, twierdzi, że uzasadnienie zaskarżonego rozporządzenia dołączone do wniosku, który leżał u podstaw jego przyjęcia, nie spełnia wymogów określonych w art. 296 akapit drugi TFUE, który wymaga, aby wszystkie akty Unii zawierały przedstawienie motywów, które doprowadziły do ich wydania.
- 244 Powody, dla których przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia miałyby być konieczne, nie wynikają bowiem z zawartego w tym wniosku uzasadnienia.
- 245 Ponadto, chociaż uzasadnienie wspomnianego wniosku wskazuje art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE jako podstawę prawną zaskarżonego rozporządzenia, wybór ten nie został „wyjaśniony i uzasadniony”, wbrew wymogom przewidzianym w pkt 25 akapit pierwszy Porozumienia międzyinstytucjonalnego między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.U. 2016, L 123, s. 1). W rezultacie nie można poddać weryfikacji kwestii, czy rozporządzenie to zostało przyjęte w ramach kompetencji wyłącznej Unii, czy też w ramach jej kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi, co stanowi naruszenie istotnego wymogu proceduralnego i uzasadnia stwierdzenie nieważności wspomnianego rozporządzenia.
- 246 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

**2. Ocena Trybunału**

- 247 Rzeczpospolita Polska potwierdziła na rozprawie, że zarzut czwarty dotyczy uzasadnienia wniosku, który leżał u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, a nie uzasadnienia samego rozporządzenia, odzwierciedlonego w jego motywach.
- 248 Tymczasem zważywszy na to, że rozpoznawana tu skarga ma na celu stwierdzenie nieważności nie tego wniosku, lecz samego zaskarżonego rozporządzenia, argumentacja przytoczona na poparcie tego zarzutu nie ma znaczenia dla sprawy, co słusznie podkreśliły Parlament i Rada oraz co zauważył rzecznik generalny w pkt 58 opinii.
- 249 Utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym uzasadnienie aktu Unii, wymagane na mocy art. 296 akapit drugi TFUE, powinno ukazywać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie autora danego aktu, tak aby umożliwić zainteresowanym poznanie powodów przyjęcia danego środka, a Trybunałowi dokonanie jego kontroli (wyrok z dnia 11 grudnia 2018 r., Weiss i in., C-493/17, EU:C:2018:1000, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo), dotyczy bowiem uzasadnienia aktu, którego zgodność z prawem jest badana.
- 250 O ile poszanowanie obowiązku uzasadnienia należy ponadto oceniać z uwzględnieniem nie tylko brzmienia aktu, lecz także kontekstu, w jakim został wydany, jak również całości przepisów prawa normujących daną dziedzinę (wyrok z dnia 11 grudnia 2018 r., Weiss i in., C-493/17, EU:C:2018:1000, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo), o tyle kontekst ten, obejmujący między innymi projekt danego aktu, nie może sam w sobie i niezależnie od uzasadnienia zawartego w samym tym akcie uzasadniać stwierdzenia jego nieważności.
- 251 Niezależnie od powyższego, gdyby nawet założyć, że zarzuty szczegółowe Rzeczypospolitej Polskiej skrótkowo przedstawione w pkt 244 i 245 niniejszego wyroku odnoszą się



do uzasadnienia zawartego w zaskarżonym rozporządzeniu, należy je oddalić w świetle rozważań przedstawionych w szczególności w pkt 124, 130, 131, 134, 149, 159, 162, 163 i 165 niniejszego wyroku.

252 Stąd też zarzut czwarty należy oddalić jako bezskuteczny.

***D. W przedmiocie zarzutu siódmego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2 zdanie drugie oraz art. 5 ust. 2 TUE***

***1. Argumentacja stron***

- 253 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, uważa, że żadne z postanowień traktatów nie przyznaje ustawodawcy Unii kompetencji do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, w związku z czym przyjmując je, ustawodawca Unii naruszył zasadę przyznania ustanowioną w art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 2 TUE. W ten sposób naruszył on również przewidziany w art. 4 ust. 2 zdanie drugie TUE obowiązek poszanowania podstawowych funkcji państw członkowskich.
- 254 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej ustanowione w art. 3 oraz art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia przesłanki, na podstawie których należy ocenić, czy państwa członkowskie dopuściły się naruszenia zasad państwa prawnego, dotyczą obszarów, które pozostają w wyłącznej kompetencji państw członkowskich i które mają zasadnicze znaczenie dla sprawowania przez te państwa ich podstawowych funkcji, zwłaszcza funkcji mających na celu zapewnienie integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. Przesłanki te odnoszą się bowiem nie tylko do funkcjonowania takich organów państwa jak sądy krajowe, organy odpowiedzialne za udzielanie zamówień publicznych, organy kontroli finansowej oraz służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura, lecz rozciągają się również na kwestie organizacyjne, takie jak zapewnienie zasobów finansowych i ludzkich niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania tych organów, a także na stosowane do nich przepisy proceduralne.
- 255 Wbrew temu, co sugeruje motyw 7 zaskarżonego rozporządzenia, kompetencji ustawodawcy Unii w powyższym zakresie nie można wywieść z samej doniosłości, jaką zasady państwa prawnego mają dla porządku prawnego Unii, w tym dla stanowiącej część tego porządku zasady należytego zarządzania finansami ustanowionej w art. 317 TFUE.
- 256 Ustawodawca Unii przyjął zatem zaskarżone rozporządzenie zgodnie z logiką „spillover effect”, czyli procesu, w wyniku którego działanie ukierunkowane na osiągnięcie konkretnego celu kreuje sytuację, w której pierwotny cel może zostać osiągnięty jedynie za pomocą podejmowania kolejnych działań. W niniejszym wypadku owa konstrukcja spillover effect oznacza zatem wyprowadzenie z legitymowanego celu w postaci ochrony budżetu Unii konieczności uznania kompetencji Unii w zakresie oceny zarówno procedur, jak i potrzeb finansowych i kadrowych służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratury państw członkowskich, chociaż taka kompetencja nie znajduje podstawy traktatowej.
- 257 Tymczasem kompetencja państw członkowskich związana z organizacją służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratury nierozzerwalnie łączy się nie tylko z podstawowymi funkcjami państwa, takimi jak utrzymanie porządku publicznego, które Unia powinna szanować, lecz również z bezpieczeństwem narodowym, które zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego.
- 258 Podobne stanowisko zajęła zresztą Służba Prawna Rady, wskazując w opinii prawnej nr 13593/18 przede wszystkim, że w art. 2 TUE nie powierza się Unii żadnych kome-

tencji rzeczowych, jednak wymienia się pewne wartości, których przestrzegać powinny instytucje Unii i jej państwa członkowskie, gdy działają w ramach uprawnień powierzonych Unii w traktatach, następnie – że na pogwałcenie przez państwo członkowskie wartości Unii, w tym wartości państwa prawnego, można się powołać jedynie wtedy, gdy państwo to podejmuje działania w dziedzinie, w której Unia dysponuje kompetencją, i wreszcie że poszanowanie państwa prawnego przez państwa członkowskie nie może być na mocy traktatów dziedziną, w której instytucje Unii podejmują działania lub sprawują kontrolę, bez względu na to, czy istnieje konkretna kompetencja rzeczowa, w którą wpisuje się takie działanie, a jedyny wyjątek stanowi procedura opisana w art. 7 TUE.

259 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

## **2. Ocena Trybunału**

260 W zarzucie siódmym Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że ustawodawca Unii, przyjmując zaskarżone rozporządzenie i ustanawiając w ten sposób, w oparciu o zasadę należytego zarządzania finansami ustanowioną w art. 317 TFUE, kontrolę poszanowania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego w obszarach suwerennego działania tych państw członkowskich, należących do ich kompetencji wyłącznej i mających podstawowe znaczenie dla umożliwienia im wypełniania ich podstawowych funkcji, pozbawił skuteczności (effet utile) zarówno określoną w art. 4 ust. 1 i w art. 5 ust. 2 TUE zasadę przyznania, jak i przewidziany w art. 4 ust. 2 zdanie drugie TUE obowiązek poszanowania podstawowych funkcji państw członkowskich.

261 W tym względzie, po pierwsze, jak stwierdzono w pkt 112–189 niniejszego wyroku, ustawodawca Unii mógł zasadnie oprzeć zaskarżone rozporządzenie na art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, w związku z czym nie można uwzględnić argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą przyjmując to rozporządzenie, ustawodawca Unii błędnie wywiódł swoje kompetencje z zasady należytego zarządzania finansami ustanowionej w art. 317 TFUE.

262 Po drugie, jak zostało wyjaśnione w pkt 124–138, 152–157 i 208–219 niniejszego wyroku, z celu i treści zaskarżonego rozporządzenia wynika, że wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, zezwala ono Radzie na przyjmowanie nie sankcji, lecz jedynie środków ochrony budżetu Unii i jej interesów finansowych.

263 Po trzecie, jak wskazano w pkt 142–145, 168, 169 i 179 niniejszego wyroku, obowiązek poszanowania zasad wymienionych w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia stanowi dla państw członkowskich obowiązek osiągnięcia rezultatu, który wynika bezpośrednio ze zobowiązań podjętych przez nie wobec siebie wzajemnie, a także wobec Unii, i który rozporządzenie to jedynie wprowadza w życie w odniesieniu do działania organów krajowych związanego z wydatkami pokrywanymi z budżetu Unii.

264 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 2 TUE nie stanowi zwykłego wyznaczenia kierunku lub wyrażenia woli o charakterze politycznym, lecz wskazuje wartości, które – jak wyjaśniono w pkt 145 niniejszego wyroku – stanowią o samej tożsamości Unii jako wspólnego porządku prawnego – wartości, które zostały skonkretyzowane w zasadach przekładających się dla państw członkowskich na prawnie wiążące zobowiązania.

- 265 Tymczasem 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.
- 266 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 podzielają, za wartość wspólną ich własnym tradycjom konstytucyjnym, której zobowiązały się przestrzegać w sposób trwały.
- 267 Po czwarte, argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej, popieranej przez Węgry, zgodnie z którą ocena naruszenia przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego dotyczy dziedzin należących do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, została już odrzucona w pkt 162, 163, 220 i 221 niniejszego wyroku ze względu na to, że omawiane rozporządzenie pozwala ocenić jedynie te sytuacje i działania organów, które odnoszą się do wykonywania budżetu Unii lub ochrony jej interesów finansowych.
- 268 Oczywiście nie jest wykluczone, że takie sytuacje lub działania można by przypisać organowi, który państwo członkowskie uznaje za uczestniczący w jego suwerennych działaniach w dziedzinach zasadniczych dla sprawowania jego podstawowych funkcji. Nie zmienia to jednak faktu, że w wypadku gdy taka sytuacja lub takie działanie wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych, nie można zarzucać Unii, że w ramach obrony swojej tożsamości, w którą wpisane są wartości wskazane w art. 2 TUE, podejmuje kroki niezbędne do ochrony tego należytego zarządzania finansami lub tych interesów finansowych poprzez przyjęcie odpowiednich środków, które zgodnie z art. 5 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia dotyczą wyłącznie wykonywania budżetu Unii.
- 269 Należy przypomnieć w tym względzie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jakkolwiek państwa członkowskie mogą swobodnie wykonywać swoje kompetencje we wszystkich zastrzeżonych dla nich dziedzinach, to jednak są one zobowiązane czynić to z poszanowaniem prawa Unii, ponieważ nie mogą one uchylać się od zobowiązań, które wynikają dla nich z tego prawa [zob. podobnie wyroki: z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 19 września 2017 r., Komisja/Irlandia (Opłata rejestracyjna), C-552/15, EU:C:2017:698, pkt 71, 86; z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 48 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 56 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 270 Ponadto wymagając od państw członkowskich, by dotrzymywały wynikających dla nich z prawa Unii zobowiązań, Unia w żaden sposób nie usiłuje sama wykonywać tych kompetencji ani – w rezultacie – ich sobie przypisać [zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 52].
- 271 W świetle tych rozważań należy stwierdzić, że twierdzenia Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące naruszenia zasady przyznania oraz obowiązku poszanowania podstawowych funkcji państw członkowskich są bezpodstawne.
- 272 W konsekwencji zarzut siódmy należy oddalić jako bezzasadny.

***E. W przedmiocie zarzutu ósmego, dotyczącego naruszenia przewidzianych w art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze TUE zasady równości państw członkowskich wobec traktatów oraz obowiązku poszanowania ich tożsamości narodowej***

***1. Argumentacja stron***

- 273 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, uważa, że stosowanie zaskarżonego rozporządzenia doprowadzi do naruszeń art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze TUE, zgodnie z którym Unia szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi.
- 274 Po pierwsze, w myśl motywu 16 zaskarżonego rozporządzenia stwierdzenie naruszeń zasad państwa prawnego wymaga dokonania przez Komisję dogłębnej oceny jakościowej uwzględniającej stosowne informacje z dostępnych źródeł i od uznanych instytucji, wśród których wymienia się wnioski i zalecenia Komisji Weneckiej. Tymczasem ta ostatnia komisja wskazała w raporcie o powołaniach sędziowskich przyjętym na jej 70. sesji plenarnej, że należy odróżnić państwa należące do „starszych demokracji” od tych, które stanowią „nowe demokracje”, przy czym rozróżnienie to może powodować poważne ryzyko, że przy stosowaniu zaskarżonego rozporządzenia Komisja będzie traktowała państwa członkowskie w sposób zróżnicowany.
- 275 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podkreśla ponadto, że Trybunał Obrachunkowy w swojej opinii nr 1/2018 w sprawie wniosku, który leżał u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, skrytykował to, że projekt tego rozporządzenia nie określał precyzyjnych kryteriów dotyczących w szczególności warunków wszczęcia postępowania, jak również wyboru i zakresu środków, jakie będzie można przyjąć, co nie pozwala na zapewnienie spójnego stosowania odpowiednich przepisów tego rozporządzenia, a tym samym wyłącza możliwość zagwarantowania równości państw członkowskich wobec traktatów.
- 276 Po drugie, Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że ustanowienie w zaskarżonym rozporządzeniu mechanizmu sankcyjnego wymusiło na ustawodawcy Unii wybór procedury przyjęcia środków ochrony budżetu Unii, która w sposób bezpośredni narusza zasadę równości państw członkowskich wobec traktatów. Z art. 6 ust. 10 i 11 tego rozporządzenia wynika bowiem, że decyzje dotyczące przyjmowania tych środków są przyjmowane przez Radę kwalifikowaną większością głosów określoną w art. 16 ust. 4 TUE, wymagającą udziału państwa członkowskiego, któremu zarzuca się naruszenie.
- 277 Tymczasem przyjmowanie takich środków o charakterze sankcji większością kwalifikowaną przy udziale państwa członkowskiego, któremu zarzuca się naruszenie, prowadzi zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej do bezpośredniej dyskryminacji mniejszych i średnich państw członkowskich, ponieważ większość ta wymaga poparcia decyzji przez co najmniej 15 państw członkowskich, które reprezentują co najmniej 65% ludności Unii. Duże państwa członkowskie, reprezentujące wysoki odsetek ludności Unii, byłyby zatem uprzywilejowane podczas głosowania nad przyjęciem środków ochrony budżetu Unii, w szczególności środków ochrony dotyczących ich bezpośrednio, względem mniejszych i średnich państw członkowskich, reprezentujących mniejszy odsetek ludności. O ile taka zależność nie budzi wątpliwości w przypadku przyjmowania aktów normatywnych, które wywołują skutki we wszystkich państwach członkowskich, o tyle sytuacja jest w ocenie Rzeczypospolitej Polskiej odmienna w przypadku sankcji zmierzających do wywarcia skutków wyłącznie wobec jednego państwa członkowskiego, takich jak środki, które mogą zostać podjęte na podstawie zaskarżonego rozporządzenia.

- 278 Ponadto postanowienia traktatów, które upoważniają instytucje Unii do nałożenia na państwa członkowskie sankcji, wyłączają zwykle z udziału w głosowaniu państwa członkowskie, których dotyczy wnioski w sprawie aktu nakładającego sankcje. W szczególności jest tak w przypadku art. 126 TFUE, dotyczącego nadmiernego deficytu publicznego, a także art. 7 TUE i art. 354 TFUE, w kontekście procedury, o której mowa w rzeczonem art. 7.
- 279 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

## **2. Ocena Trybunału**

- 280 W zarzucie ósmym Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, twierdzi, że stosowanie zaskarżonego rozporządzenia doprowadzi do naruszeń zasady równości państw członkowskich wobec traktatów i ich tożsamości narodowej, której Unia jest zobowiązana przestrzegać na mocy art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze TUE. Naruszenia te miałyby wynikać przede wszystkim z uwzględniania przez Komisję opinii i opracowań pochodzących od Komisji Weneckiej, następnie z braku dokładnego określenia kryteriów dotyczących w szczególności warunków wszczęcia postępowania przewidzianego w tym rozporządzeniu, a także wyboru i zakresu środków, jakie mogą zostać przyjęte, i wreszcie z zasady głosowania przewidzianej w art. 6 ust. 11 tego rozporządzenia w odniesieniu do decyzji, jakie Rada ma podejmować na podstawie art. 6 ust. 10 tego samego rozporządzenia.
- 281 W tym względzie w pierwszej kolejności, jeśli chodzi o uwzględnienie przez Komisję stosownych informacji pochodzących od Komisji Weneckiej, należy przypomnieć, że wartość, jaką jest państwo prawne, która stanowi trzon mechanizmu horyzontalnej warunkowości ustanowionego w art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, ma na celu poszanowanie zasad wymienionych w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia.
- 282 Jak zostało przypomniane już w pkt 263 niniejszego wyroku, ów obowiązek poszanowania wspomnianych zasad stanowi dla państw członkowskich obowiązek osiągnięcia rezultatu, który wypływa bezpośrednio z ich przynależności do Unii, na podstawie art. 2 TUE, którego to postanowienia żadne państwo członkowskie nie może pominąć, a które zaskarżone rozporządzenie jedynie wprowadza w życie w odniesieniu do działania organów krajowych dotyczącego wydatków pokrywanych z budżetu Unii.
- 283 Tymczasem z rozważań przedstawionych w pkt 265 i 266 niniejszego wyroku wynika, że o ile Komisja i Rada powinny przeprowadzić swoją ocenę z należyтым uwzględnieniem szczególnych okoliczności i kontekstu każdego postępowania prowadzonego na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, a w szczególności z uwzględnieniem specyfiki systemu prawnego danego państwa członkowskiego i zakresu uznania, jakim dysponuje to państwo członkowskie w celu zapewnienia wprowadzenia w życie zasad państwa prawnego, o tyle wymóg ten nie jest w żaden sposób niezgodny ze stosowaniem jednolitych kryteriów oceny.
- 284 W szczególności, ponieważ Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich nierozdzielnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, na jej instytucjach spoczywa obowiązek uwzględnienia – przy badaniu, czy państwa członkowskie dochowują obowiązków osiągnięcia rezultatu wynikających bezpośrednio, na mocy art. 2 TUE, z ich przynależności do Unii – cech systemów konstytucyjnych i prawnych tych państw członkowskich.

- 285 W tym względzie Komisja powinna dopilnować adekwatności wykorzystywanych przez siebie informacji i rzetelności źródeł, z których pochodzą, co jest poddane kontroli sądu Unii. W szczególności art. 6 ust. 3 zaskarżonego rozporządzenia nie przyznaje szczególnej czy bezwzględnej wartości dowodowej źródłom informacji w nim wskazanym ani też tym, które zostały wymienione w motywie 16 tego rozporządzenia, i nie wiąże z nimi określonych skutków prawnych, w związku z czym przepis ten nie zwalnia Komisji z obowiązku przeprowadzenia starannej oceny okoliczności faktycznych.
- 286 Co więcej, jak przypomniano w pkt 202 niniejszego wyroku, przeprowadzane przez Komisję i Radę oceny podlegają wymogom proceduralnym określonym w art. 6 ust. 1–9 zaskarżonego rozporządzenia. Wymogi te oznaczają w szczególności, na co wskazuje motyw 26 tego rozporządzenia, że przy prowadzeniu postępowania na podstawie tego przepisu Komisja ma obowiązek opierać się na konkretnych dowodach i przestrzegać zasad obiektywności, niedyskryminacji i równości państw członkowskich wobec traktatów. Co się tyczy stwierdzenia i oceny naruszeń zasad państwa prawnego, wymogi te należy rozumieć w świetle motywu 16 tego rozporządzenia, zgodnie z którym ocena ta powinna być obiektywna, bezstronna i uczciwa, przy czym przestrzeganie wszystkich tych obowiązków podlega pełnej kontroli sądowej sprawowanej przez Trybunał.
- 287 Komisja pozostaje zatem odpowiedzialna za wykorzystywane przez siebie informacje i rzetelność źródeł, z których one pochodzą. Ponadto odnośne państwo członkowskie ma w trakcie procedury przewidzianej w art. 6 ust. 1–9 zaskarżonego rozporządzenia możliwość przedstawienia uwag na temat informacji, które Komisja zamierza wykorzystać na potrzeby zaproponowania przyjęcia odpowiednich środków. Wobec tego może ono podważyć wartość dowodową każdego z uwzględnionych dowodów, a zasadność ocen Komisji może w każdym wypadku zostać poddana kontroli sądu Unii w ramach skargi na decyzję Rady wydaną na podstawie zaskarżonego rozporządzenia.
- 288 W drugiej kolejności, co się tyczy podnoszonego braku dokładnego określenia kryteriów mających zastosowanie do przesłanek wszczęcia postępowania, jak również wyboru i zakresu środków, jakie mogą zostać przyjęte, z art. 4 w związku z art. 6 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że – jak wskazano w pkt 125 niniejszego wyroku – Komisja może wszcząć takie postępowanie jedynie wówczas, gdy stwierdzi, że istnieją uzasadnione powody, by uznać, że w państwie członkowskim została naruszona co najmniej jedna z zasad państwa prawnego wymienionych w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia, że naruszenie dotyczy co najmniej jednej z sytuacji, które można przypisać organowi państwa członkowskiego, lub co najmniej jednego z działań takich organów określonych w art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia, pod warunkiem że owe sytuacje lub działania mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony jej interesów finansowych oraz że naruszenie to wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na owe należyte zarządzanie lub interesy finansowe ze względu na rzeczywisty związek między tymi naruszeniami a rzezonym wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu.
- 289 Co się tyczy tych zasad, z ustaleń dokonanych w pkt 169 niniejszego wyroku wynika, że Rzeczpospolita Polska nie może utrzymywać, iż nie posiada konkretnej i precyzyjnej wiedzy na temat obowiązków osiągnięcia rezultatu w zakresie poszanowania wartości państwa prawnego, których podjęła się dotrzymać z faktu przystąpienia do Unii.
- 290 W tym względzie, chociaż art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia nie opisuje szczegółowo wyliczonych w nim zasad państwa, to w motywie 3 tego rozporządzenia przypomniano, że



- zasady legalności, pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, skutecznej ochrony sądowej i podziału władz, o których mowa w tym przepisie, były przedmiotem bogatego orzecznictwa Trybunału. To samo, jak wynika w szczególności z pkt 94 i 98 wyroku z dnia 3 czerwca 2021 r., Węgry/Parlament (C-650/18, EU:C:2021:426), a także z pkt 57 i 58 wyroku z dnia 2 września 2021 r., X (Prawo pobytu w przypadku przemocy domowej) (C-930/19, EU:C:2021:657), dotyczy również zasad równości wobec prawa i niedyskryminacji, także wymienionych w tym przepisie.
- 291 Powyższe zasady państwa prawnego wypracowane w orzecznictwie Trybunału na podstawie traktatów Unii są zatem uznane i doprecyzowane w porządku prawnym Unii i mają swoje źródło we wspólnych wartościach uznanych i stosowanych również przez państwa członkowskie w ich własnych porządkach prawnych.
- 292 Dodatkowo motywy 8–10 i 12 zaskarżonego rozporządzenia wymieniają główne wymagania wynikające z tych zasad. W szczególności dostarczają one wyjaśnień dotyczących przesłanek, które mogą wskazywać na naruszenia zasad państwa prawnego, wskazanych w art. 3 tego rozporządzenia, oraz opisanych w art. 4 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia sytuacji i działań, których muszą dotyczyć te naruszenia, by mogły uzasadniać przyjęcie odpowiednich środków w rozumieniu art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia.
- 293 Wreszcie oceny Komisji i Rady podlegają wymogom proceduralnym przypomnianym w pkt 286 niniejszego wyroku.
- 294 Jeżeli chodzi o sytuacje i o działania organów, o których mowa w art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia, oraz ich znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla jej interesów finansowych, w pkt 171–177 niniejszego wyroku wskazano, że są one wystarczająco precyzyjne, aby Rzeczpospolita Polska mogła określić w sposób wystarczająco konkretny i przewidywalny sytuacje i działania, o których mowa w tym przepisie.
- 295 Jeśli chodzi o pojęcia „należytego zarządzania finansami” i „ochrony interesów finansowych Unii”, to pierwsze z nich można także odnaleźć w szczególności w art. 310 ust. 5 TFUE oraz w art. 317 akapit pierwszy TFUE, przy czym w art. 2 pkt 59 rozporządzenia finansowego zostało ono zdefiniowane jako wykonywanie budżetu zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności, natomiast drugie z nich pojawia się w art. 325 TFUE i zgodnie z art. 63 ust. 2 rozporządzenia finansowego obejmuje wszelkie środki ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne służące w szczególności zapobieganiu nieprawidłowości i nadużyć finansowych przy wykonywaniu budżetu, wykrywaniu tych nieprawidłowości lub nadużyć i ich korygowaniu.
- 296 W tym względzie art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 883/2013 definiuje „interesy finansowe Unii” jako „dochody, wydatki i aktywa objęte budżetem Unii Europejskiej i budżetami instytucji, organów, urzędów i agencji, a także budżetami, którymi one zarządzają lub które monitorują”. Z kolei art. 135 ust. 1, 3 i 4 rozporządzenia finansowego przewiduje, że aby chronić interesy finansowe Unii, Komisja tworzy i obsługuje system wczesnego wykrywania i wykluczania.
- 297 Trybunał orzekł ponadto, że pojęcie „interesów finansowych” Unii w rozumieniu art. 325 ust. 1 TFUE obejmuje nie tylko wpłaty odpowiednich środków do budżetu Unii, lecz również pokrywane z tego budżetu wydatki (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 183). Pojęcie to jest zatem istotne nie tylko w kontekście środków zwalczania nieprawidłowości i nadużyć finansowych, o których mowa w tym przepisie, lecz także z punktu widzenia należytego zarządzania finansami w ramach tego budżetu, ponieważ ochrona tych interesów finansowych również przyczynia się do tego należytego zarządzania.
- 298 Zapobieganie naruszeniom takim jak te, o których mowa w art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, uzupełnia zatem ich korygowanie, które jest nierozdzielnie związane zarówno z pojęciem „należytego zarządzania finansami”, jak i z pojęciem „ochrony interesów finansowych Unii”, a zatem należy je uznać za stały i horyzontalny wymóg przewidziany w uregulowaniach finansowych Unii.
- 299 Ponadto przepis ten wymaga, by stwierdzone naruszenia zasad państwa prawnego stwarzały „poważne” ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na jej interesy finansowe, i w konsekwencji wymaga wykazania, że urzeczywistnienie się tego ryzyka jest wysoce prawdopodobne w przypadku sytuacji lub działań organów, o których mowa w art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia, przy założeniu, że odpowiednie środki mogą zostać przyjęte jedynie pod warunkiem, że zostanie wykazany wystarczająco bezpośredni związek, a mianowicie rzeczywisty związek między naruszeniem jednej z zasad państwa prawnego a owym poważnym ryzykiem. Co więcej, przy przyjmowaniu tych środków należy również przestrzegać wymogów proceduralnych przypomnianych powyżej w pkt 286 niniejszego wyroku.
- 300 Co się tyczy wystarczająco bezpośredniego związku między stwierdzonym naruszeniem zasady państwa prawnego a ochroną budżetu lub interesów finansowych Unii, wystarczające jest odesłanie do pkt 178–180 niniejszego wyroku.
- 301 Wreszcie wybór i zakres środków, jakie mogą zostać przyjęte na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, są ograniczone, ponieważ – jak wskazano w pkt 153 niniejszego wyroku – art. 5 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia zawiera zamknięty katalog środków możliwych do przyjęcia.
- 302 Zgodnie z art. 5 ust. 2 tego rozporządzenia środki te powinny być proporcjonalne i określone w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii. Trzeba należycie uwzględnić charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego oraz ukierunkować te środki, na tyle, na ile jest to możliwe, na działania Unii, których owe naruszenia dotyczą. Wynika z tego, że podejmowane środki powinny być ściśle proporcjonalne do znaczenia stwierdzonych naruszeń zasad państwa prawnego dla budżetu Unii lub dla jej interesów finansowych.
- 303 W świetle powyższych rozważań, a także wymogów proceduralnych przypomnianych powyżej w pkt 286 niniejszego wyroku, argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej, popieranej przez Węgry, dotycząca braku dokładnego określenia kryteriów odnoszących się w szczególności do przesłanek wszczęcia postępowania oraz wyboru i zakresu przyjmowanych środków jest bezpodstawna.
- 304 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o twierdzenie dotyczące podnoszonej niezgodności z zasadą równości państw członkowskich wobec traktatów sposobu głosowania przewidzianego w art. 6 ust. 11 zaskarżonego rozporządzenia przy przyjmowaniu decyzji przez Radę na podstawie art. 6 ust. 10 tego rozporządzenia, należy zauważyć, po pierwsze, że twierdzenie to opiera się częściowo na argumentacji, zgodnie z którą środki, jakie mogą zostać przyjęte

- na podstawie tego art. 6 ust. 10, mają charakter sankcji, których przyjęcie traktaty wiąże z wyłączeniem z głosowania państwa członkowskiego, któremu zarzuca się naruszenie.
- 305 Tymczasem, jak wyjaśniono w pkt 112–229 niniejszego wyroku, środki, jakie mogą zostać przyjęte na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, nie mają na celu ukarania państwa członkowskiego za naruszenie zasad państwa prawnego, lecz wyłącznie ochronę należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub jej interesów finansowych.
- 306 Ponadto państwo członkowskie może zostać wykluczone z procedury głosowania większością kwalifikowaną jedynie w sytuacjach, w których traktaty wyraźnie tak przewidują i w których większość kwalifikowana jest ustalana zgodnie z art. 238 ust. 3 TFUE.
- 307 Po drugie, o ile prawdą jest, że ustawodawca Unii jest uprawniony do uchwalania przepisów wykonawczych do rozporządzeń podstawowych według innej procedury niż ta zastosowana przy przyjmowaniu rozporządzenia podstawowego (zob. podobnie wyrok z dnia 18 czerwca 1996 r., Parlament/Rada, C-303/94, EU:C:1996:238, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo), o tyle, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 96 opinii, zasada głosowania przewidziana w art. 6 ust. 11 zaskarżonego rozporządzenia, a mianowicie głosowanie większością kwalifikowaną z udziałem wszystkich państw członkowskich, jest zasadą, której stosowanie art. 16 ust. 3 TUE przewiduje domyślnie podczas obrad Rady, chyba że traktaty stanowią inaczej.
- 308 Należy dodać, że ta zasada głosowania jest nie tylko przewidziana w samych traktatach, lecz zarazem nie narusza zasady równości państw członkowskich wobec traktatów.
- 309 W szczególności okoliczność, że interesy państw członkowskich mogą się różnić i że w zależności od tego, czy wszystkie państwa członkowskie, czy tylko niektóre z nich biorą udział w głosowaniu w Radzie, mniejszość blokująca jest łatwiejsza lub trudniejsza do osiągnięcia w tym głosowaniu w rozumieniu art. 16 ust. 4 TUE, nie jest w żaden sposób charakterystyczna dla procedury ustanowionej zaskarżonym rozporządzeniem i jest w pełni zgodna z wyborem dokonany przez autorów traktatów. Zgodnie bowiem z wartością demokracji wskazaną w art. 2 TUE postanowienie to ma na celu zapewnienie, by decyzje Rady opierały się na wystarczającej reprezentatywności zarówno państw członkowskich, jak i ludności Unii.
- 310 W świetle powyższych względów zarzut ósmy należy oddalić jako bezzasadny.

## ***F. W przedmiocie zarzutu dziewiątego, dotyczącego naruszenia zasady pewności prawa***

### ***1. Argumentacja stron***

- 311 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że przepisy zaskarżonego rozporządzenia nie spełniają wymogów jasności i precyzji wynikających z zasady pewności prawa, ponieważ rozporządzenie to nie określa jasno wymogów, jakie powinny spełnić państwa członkowskie, aby nie utracić przyznanego im finansowania z budżetu Unii, i przynajmniej zbyt szeroki zakres uznania Komisji i Radzie.
- 312 Trudności w tym zakresie wynikają zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, po pierwsze, z pojęcia „państwa prawnego” zgodnie z jego definicją zawartą w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia. Pojęcie to nie może z założenia podlegać uniwersalnemu zdefiniowaniu, ponieważ zawiera otwarty katalog różnych zasad, których zakres znaczeniowy może różnić się w poszczególnych państwach, w zależności od ich cech ustrojowych czy własnych tradycji prawnych. Ponadto definicja ta w sposób nieuprawniony rozszerza na pozostałe

wartości wskazane w art. 2 TUE zakres omawianego pojęcia jako wartości Unii, mimo że jest ono wyłącznie jedną z wartości wymienionych w tym postanowieniu.

- 313 Po drugie, wymogów jasności i precyzji nie spełniają także ustanowione w art. 3 i 4 zaskarżonego rozporządzenia kryteria oceny przestrzegania zasad państwa prawnego, ponieważ stosowanie tych zasad wymaga ich uprzedniego skonkretyzowania. Tymczasem wobec braku uniwersalnej definicji wspomnianych zasad i z uwagi na bardzo ograniczony charakter kompetencji Unii do ich konkretyzacji nie mają one w prawie Unii konkretnej treści materialnej. O ile prawdą jest, że Trybunał i Europejski Trybunał Praw Człowieka wyjaśniły niektóre aspekty wartości państwa prawnego, o tyle nie skonkretyzowały one jeszcze treści pozostałych wartości wskazanych w art. 2 TUE ani ich relacji z zasadą poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich zawartej z art. 4 ust. 2 TUE.
- 314 Prawdą jest, że w wyroku z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32) Trybunał odwołał się do wartości państwa prawnego z art. 2 TUE, lecz uściślił, że wartość ta została skonkretyzowana w art. 19 TUE. Oznacza to, że aby wartości wymienione w art. 2 TUE mogły być stosowane, konieczne jest ich skonkretyzowanie przez inne postanowienia traktatów. Skoro jednak wartości inne niż państwo prawne, niesłusznie włączone do tego ostatniego pojęcia w zaskarżonym rozporządzeniu, nie zostały jednoznacznie zdefiniowane, Trybunał będzie zmuszony określić treść pojęć takich jak „pluralizm”, „niedyskryminacja”, „tolerancja”, „sprawiedliwość” czy też „solidarność”. Dokonanie wiążącej wykładni tych pojęć przez Trybunał w ramach sądowej kontroli decyzji wydanych na podstawie tego rozporządzenia wykracza tym samym poza zakres przyznanych Unii kompetencji.
- 315 Brak precyzji art. 3 i art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim posługują się one wyrażeniami takimi jak „prawidłowe funkcjonowanie” „organów” lub „służb” czy „prawidłowe funkcjonowanie skutecznych i przejrzystych systemów zarządzania i rozliczalności”, a także otwarty charakter zawartych w tych przepisach katalogów dadzą Komisji i Radzie możliwość dalszego ich doprecyzowania na etapie stosowania zaskarżonego rozporządzenia, co w istocie będzie skutkowało umożliwieniem retroaktywnego stosowania tak doprecyzowanych norm.
- 316 Po trzecie, wśród źródeł informacji, z których Komisja ma obowiązek korzystać na podstawie art. 6 ust. 3 zaskarżonego rozporządzenia na potrzeby stwierdzenia naruszenia zasad państwa prawnego, znajdują się „wnioski i zalecenia” instytucji Unii, innych odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz innych uznanych instytucji, podczas gdy na mocy prawa Unii źródła te nie są dla państw członkowskich wiążące. Takiego wiążącego charakteru nie można nadać im również na mocy tego rozporządzenia. Nawet przykładowy katalog zawarty w motywie 16 tego rozporządzenia nie określa w wystarczający sposób „decyzji, wniosków i zaleceń”, o których mowa w tym motywie.
- 317 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

## **2. Ocena Trybunału**

- 318 W zarzucie dziewiątym Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że zaskarżone rozporządzenie narusza zasadę pewności prawa i przyznaje zbyt szeroki zakres uznania

- Komisji i Radzie, a to ze względu na brak doprecyzowania przede wszystkim pojęcia „państwa prawnego”, zgodnie z jego definicją zawartą w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia, następnie kryteriów wymienionych w art. 3 i art. 4 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia, a wreszcie źródeł informacji, na których Komisja ma oprzeć swoją ocenę zgodnie z art. 6 ust. 3 owego rozporządzenia.
- 319 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada pewności prawa wymaga z jednej strony, by normy prawa były jasne i precyzyjne, zaś z drugiej strony, aby ich stosowanie było przewidywalne dla jednostek, w szczególności gdy normy te mogą mieć dla nich negatywne konsekwencje. Wspomniana zasada wymaga w szczególności, aby dane uregulowanie umożliwiało zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, jakie na nich nakłada, oraz aby mogli oni poznać jednoznacznie swoje prawa i obowiązki i podjąć w związku z tym odpowiednie działania (wyrok z dnia 29 kwietnia 2021 r., *Banco de Portugal i in.*, C-504/19, EU:C:2021:335, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 320 Wymogów tych nie można jednak rozumieć jako przeszkody dla tego, by ustawodawca Unii w ramach przyjmowanej przez siebie normy zastosował abstrakcyjne pojęcie prawne, ani jako elementu obligującego do tego, by taka abstrakcyjna norma wskazywała różne konkretne sytuacje, w których można ją zastosować, ponieważ ustawodawca nie jest w stanie określić z wyprzedzeniem wszystkich tych sytuacji (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 20 lipca 2017 r., *Marco Tronchetti Provera i in.*, C-206/16, EU:C:2017:572, pkt 39, 40).
- 321 W konsekwencji przyznanie w akcie ustawodawczym uprawnień dyskrejonalnych organom odpowiedzialnym za jego wdrożenie nie narusza samo w sobie wymogu przewidywalności, pod warunkiem że zakres i warunki wykonywania tych uprawnień są określone wystarczająco wyraźnie z perspektywy uzasadnionych interesów, które wchodzą w grę, w celu zapewnienia jednostce odpowiedniej ochrony przed arbitralnością (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 czerwca 2010 r., *Lafarge/Komisja*, C-413/08 P, EU:C:2010:346, pkt 94; a także z dnia 18 lipca 2013 r., *Schindler Holding i in./Komisja*, C-501/11 P, EU:C:2013:522, pkt 57).
- 322 To w świetle tych rozważań należy poddać ocenie w pierwszej kolejności argumentację opartą na nieprecyzyjnym i zbyt szerokim charakterze pojęcia „państwa prawnego” zdefiniowanego w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia.
- 323 W tym względzie, po pierwsze, przepis ten nie ma na celu wyczerpującego zdefiniowania tego pojęcia, lecz ogranicza się do wskazania, wyłącznie na potrzeby tego rozporządzenia, szeregu zasad, które pojęcie to obejmuje i które zdaniem ustawodawcy Unii są najbardziej istotne z punktu widzenia celu tego rozporządzenia, jakim jest zapewnienie ochrony budżetu Unii.
- 324 Po drugie, wbrew temu, co podnosi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, zasady wymienione w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia nie wykraczają poza granice pojęcia „państwa prawnego”. W szczególności odniesienie do ochrony praw podstawowych zostało poczynione jedynie tytułem zilustrowania wymogów zasady skutecznej ochrony prawnej, zagwarantowanej również w art. 19 TUE, którą to zasadę Rzeczpospolita Polska sama uznaje za składową tego pojęcia. Podobnie jest w przypadku odniesień do zasad niedyskryminacji i równości. O ile bowiem art. 2 TUE wymienia w sposób odrębny państwo prawne jako wartość wspólną dla państw członkowskich oraz zasady równości i niedyskryminacji, o tyle należy stwierdzić, że nie można uznać, iż państwo członkowskie, którego społeczeństwo charakteryzuje się dyskryminacją, zapewnia poszanowanie państwa prawnego w rozumieniu tej wspólnej wartości.

- 325 Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w fakcie, że w opracowaniu nr 711/2013 z dnia 18 marca 2016 r. ustanawiającym „listę kontrolną dotyczącą praworządności”, do którego odwołano się w motywie 16 zaskarżonego rozporządzenia, Komisja Wenecka wskazała w szczególności, że pojęcie „państwa prawnego” opiera się na pewnym i przewidywalnym prawie, na gruncie którego każdy ma prawo być traktowany przez decydentów w sposób godny, równy i racjonalny, z poszanowaniem istniejącego prawa, oraz dysponuje środkami prawnymi umożliwiającymi zaskarżenie decyzji przed niezawisłym i bezstronnym sądem w ramach rzetelnego procesu. Otóż właśnie te cechy zostały odzwierciedlone w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia.
- 326 Po trzecie, w świetle rozważań przedstawionych w pkt 289–293 niniejszego wyroku należy oddalić jako całkowicie bezpodstawną argumentację Rzeczypospolitej Polskiej, popieranej przez Węgry, zgodnie z którą zasady państwa prawnego wymienione w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia nie mają w prawie Unii konkretnej treści materialnej.
- 327 Po czwarte, co się tyczy relacji między tymi zasadami państwa prawnego a zasadą poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich zapisaną w art. 4 ust. 2 TUE, wystarczające jest odesłanie do pkt 282–286 niniejszego wyroku.
- 328 Po piąte, jeżeli chodzi o argumentację, zgodnie z którą wartości wskazane w art. 2 TUE, aby mogły być stosowane, powinny zostać skonkretyzowane przez inne postanowienia traktatów – z jednej strony w pkt 192–199 niniejszego wyroku wskazano, że traktaty zawierają liczne postanowienia, często konkretyzowane w różnych aktach prawa wtórnego, które przyznają instytucjom Unii kompetencję do badania, stwierdzania oraz – w stosownym wypadku – karania naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE, do których doszło w państwach członkowskich. Z drugiej strony w pkt 112–189 niniejszego wyroku ustalono, że art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE stanowi podstawę prawną umożliwiającą ustawodawcy Unii przyjęcie przepisów dotyczących stwierdzania naruszeń wartości państwa prawnego oraz określania konsekwencji prawnych tych naruszeń dla potrzeb ochrony budżetu Unii i interesów finansowych Unii, w przypadku gdy naruszenia takie wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu na ten budżet i na te interesy.
- 329 Po szóste, nawet jeśli założyć, że w ramach skargi o stwierdzenie nieważności decyzji przyjętej na podstawie zaskarżonego rozporządzenia Trybunał miałby dokonywać wykładni pojęć „pluralizmu”, „niedyskryminacji”, „tolerancji”, „sprawiedliwości” lub „solidarności” zawartych w art. 2 TUE, to czyniąc tak – wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry – Trybunał realizowałby jedynie kompetencje przyznane mu w traktatach, w szczególności w art. 263 TFUE.
- 330 W drugiej kolejności, co się tyczy podnoszonego braku dokładnego określenia kryteriów zastosowanych w art. 3 i art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia, po pierwsze, z pkt 155 niniejszego wyroku wynika, że ów art. 3 nie ustanawia obowiązków państw członkowskich, lecz ogranicza się do wymienienia przesłanek, które mogą wskazywać na naruszenia zasad państwa prawnego, a tym samym ma na celu ułatwienie stosowania tego rozporządzenia poprzez doprecyzowanie właściwych tym zasadom wymogów.
- 331 Po drugie, w odniesieniu do nieprecyzyjnych zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej pojęć zawartych w art. 4 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia należy przede wszystkim przypomnieć, że pojęcie „organu” zostało przeanalizowane w pkt 175 i 176 niniejszego wyroku, zaś pojęcie „służb” obejmuje wyłącznie „służby dochodzeniowo-śledcze i prokuraturę”.



- 332 Następnie, co się tyczy „prawidłowego funkcjonowania” organów publicznych, w tym organów ścigania, organów wykonujących budżet Unii i przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie i audyty, a także służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratury, o których mowa w art. 3 lit. b) i art. 4 ust. 2 lit. a)–c) zaskarżonego rozporządzenia, z motywów 8 i 9 tego rozporządzenia wynika, że wyrażenie to odnosi się do zdolności tych organów do prawidłowego, a także skutecznego i efektywnego wypełniania ich zadań mających znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla jej interesów finansowych.
- 333 Wreszcie wyrażenie „skuteczne i przejrzyste systemy zarządzania finansami i rozliczalności” użyte w art. 4 ust. 2 lit. b) zaskarżonego rozporządzenia stanowi odesłanie do pojęcia „zarządzania finansami”, które wchodzi w zakres pojęcia „należytego zarządzania finansami” występującego w samych traktatach, w szczególności w art. 310 ust. 5 i w art. 317 akapit pierwszy TFUE, i zdefiniowanego w art. 2 pkt 59 rozporządzenia finansowego jako wykonywanie budżetu zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności. Pojęcie „rozliczalności” odzwierciedla natomiast obowiązki związane między innymi z kontrolą finansową, monitorowaniem oraz przeprowadzaniem audytów, o których mowa we wspomnianym art. 4 ust. 2 lit. b), podczas gdy wyrażenie „skuteczne i przejrzyste systemy” wiąże się z ustanowieniem uporządkowanego zbioru przepisów, które zapewnią w sposób skuteczny i przejrzysty owe zarządzanie finansami i rozliczalność.
- 334 Po trzecie, argumentacja oparta na otwartym charakterze katalogu sytuacji lub działań zawartego w art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia została odrzucona w pkt 171–177 niniejszego wyroku, a w odniesieniu do wymienionych w art. 3 tego rozporządzenia przesłanek, które mogą wskazywać na naruszenia, w pkt 171 niniejszego wyroku wskazano, że nie ma potrzeby nadawania pojęciu „naruszenia” szczególnej definicji dla potrzeb mechanizmu horyzontalnej warunkowości takiego jak mechanizm ustanowiony w tym rozporządzeniu.
- 335 Po czwarte, co się tyczy zakresu uznania przyznanego Komisji i Radzie w tych przepisach, z powyższych rozważań wynika, że kwestionowane przez Rzeczpospolitą Polską, popieraną przez Węgry, wyrażenia spełniają jako takie wymogi zasady pewności prawa przypomniane w pkt 319–321 niniejszego wyroku. Ponadto w celu uzasadnienia przyjęcia odpowiednich środków na podstawie zaskarżonego rozporządzenia instytucje te powinny wykazać w sposób konkretny wszystkie przesłanki wskazane powyżej w pkt 286 i 288 niniejszego wyroku.
- 336 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do argumentacji, zgodnie z którą art. 6 ust. 3 i 8 zaskarżonego rozporządzenia nie określa w sposób wystarczająco precyzyjny źródeł informacji, na których Komisja może się oprzeć, spośród których część nie jest wiążąca dla państw członkowskich i takiego wiążącego charakteru nie może im nadać to rozporządzenie, należy przypomnieć, że zgodnie z treścią owego przepisu, gdy Komisja bada, czy warunki określone w art. 4 zostały spełnione i czy środki, jakie mają zostać przyjęte, są proporcjonalne, bierze ona pod uwagę stosowne informacje pochodzące z dostępnych źródeł, w tym decyzji, wniosków i zaleceń instytucji Unii, innych odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz innych uznanych instytucji.
- 337 W tym względzie, zgodnie z art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, na Komisji spoczywa obowiązek wykazania, że warunki określone w art. 4 tego rozporządzenia są spełnione.
- 338 Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 1 owego rozporządzenia Komisja jest zobowiązana do podania – w ramach pisemnego powiadomienia odnośnego państwa członkowskiego – elementów

faktycznych i konkretnych przyczyn, na których oparła swoje ustalenia potwierdzające istnienie uzasadnionych powodów, by uznać, że te warunki zostały spełnione.

- 339 Wynika z tego, że Komisja ma obowiązek dokonania starannej oceny okoliczności faktycznych w świetle warunków określonych w art. 4 zaskarżonego rozporządzenia. Podobnie jest, zgodnie z art. 6 ust. 7–9 omawianego rozporządzenia, w wypadku ustanowionego w art. 5 ust. 3 tego rozporządzenia wymogu proporcjonalności środków.
- 340 Motywy 16 i 26 owego rozporządzenia stanowią również, że Komisja powinna dokonać dogłębnej oceny jakościowej, która powinna być obiektywna, bezstronna i uczciwa, powinna zapewniać poszanowanie zasad obiektywności, niedyskryminacji i równości państw członkowskich wobec traktatów oraz powinna być przeprowadzona bezstronnie i w oparciu o dowody.
- 341 Wynika z tego, że na Komisji spoczywa obowiązek, podlegający kontroli sądu Unii, upewnienia się co do stosowności wykorzystanych przez siebie informacji oraz rzetelności źródeł, z których one pochodzą. W szczególności przepisy te nie przyznają szczególnej czy bezwzględnej wartości dowodowej źródłom informacji w nim wskazanym ani tym, które zostały przywołane w motywie 16 zaskarżonego rozporządzenia, i nie wiążą z nimi określonych skutków prawnych, w związku z czym przepis ten nie zwalnia Komisji z obowiązku przeprowadzenia starannej oceny okoliczności faktycznych, która będzie w pełni spełniała wymogi przypomniane w poprzednim punkcie.
- 342 W tym względzie motyw 16 zaskarżonego rozporządzenia wyjaśnia, że stosowne informacje z dostępnych źródeł i od uznanych instytucji obejmują w szczególności wyroki Trybunału, sprawozdania Trybunału Obrachunkowego, roczne sprawozdania Komisji na temat praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania OLAF-u, EPPO i Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz wnioski i zalecenia odpowiednich międzynarodowych organizacji i sieci, w tym organów Rady Europy takich jak GRECO i Komisja Wenecka – w szczególności jej listę kontrolną dotyczącą praworządności – a także Europejskiej Sieci Prezesów Sądów Najwyższych oraz Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa.
- 343 Komisja pozostaje zatem odpowiedzialna za wykorzystywane przez siebie informacje i rzetelność źródeł, z których one pochodzą. Ponadto w trakcie procedury przewidzianej w art. 6 ust. 1–9 zaskarżonego rozporządzenia odnośne państwo członkowskie ma możliwość przedstawienia uwag na temat informacji, które Komisja zamierza wykorzystać dla potrzeb zaproponowania przyjęcia odpowiednich środków. Wobec tego może ono podważyć wartość dowodową każdego z uwzględnionych dowodów, a zasadność ocen Komisji może w każdym wypadku zostać poddana kontroli sądu Unii w ramach skargi na decyzję Rady wydaną na podstawie tego rozporządzenia.
- 344 W szczególności Komisja powinna szczegółowo poinformować odnośne państwo członkowskie o wszczęciu postępowania na podstawie art. 6 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, a następnie okresowo informować je przez cały czas trwania tego postępowania o istotnych informacjach z dostępnych źródeł, na których instytucja ta zamierza oprzeć wniosek dotyczący decyzji wykonawczej przyjmującej odpowiednie środki, który przedstawi Radzie. W pozostałym zakresie, wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, zaleceniom, które mogą być uwzględnione przez Komisję zgodnie z art. 6 ust. 3 i 8 tego rozporządzenia, nie został nadany żaden charakter wiążący.
- 345 W świetle powyższych rozważań zarzut dziewiąty należy oddalić jako bezzasadny.

**G. W przedmiocie zarzutu dziesiątego, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności****1. Argumentacja stron**

- 346 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że poprzez mechanizm warunkowości ustanowiony zaskarżonym rozporządzeniem ustawodawca Unii naruszył zasadę proporcjonalności, ponieważ istnieją inne przepisy prawa Unii mające na celu ochronę budżetu Unii. Wskazuje ona, że zgodnie z art. 6 ust. 1 tego rozporządzenia Komisja ma stosować ten mechanizm, o ile nie uzna, że inne procedury określone w ustawodawstwie Unii umożliwiłyby jej skuteczniejszą ochronę budżetu Unii. Rzeczpospolita Polska dodaje, że w motywie 17 wspomnianego rozporządzenia doprecyzowano, iż ustawodawstwo finansowe Unii przewiduje już różne sposoby ochrony budżetu Unii. Tymczasem ustawodawca Unii nie wyjaśnia powodów, dla których dotychczasowe mechanizmy miałyby być nieskuteczne i w jaki sposób rozporządzenie to takowe braki uzupełnia.
- 347 W szczególności ustawodawca nie wyjaśnia powodu, dla którego ochrona budżetu Unii została uzależniona od stwierdzenia naruszenia zasad państwa prawnego, a nie została bezpośrednio powiązana z przestrzeganiem zasady należytego zarządzania finansami, mimo że zasada ta została już zdefiniowana w art. 2 pkt 59 rozporządzenia finansowego, doprecyzowana w rozdziale 7 tego rozporządzenia, a jej poszanowanie zostało wskazane w jego art. 56 ust. 2 jako obowiązek państw członkowskich. Ustawodawca Unii mógł zatem określić w rozporządzeniu finansowym zobowiązania państw członkowskich dotyczące poszanowania zasady należytego zarządzania finansami Unii.
- 348 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej powodem podejścia przyjętego w zaskarżonym rozporządzeniu jest zamiar obejścia przez Parlament, Radę i Komisję traktatowych ograniczeń kompetencji tych instytucji do oceny przestrzegania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego. Przyjmując zaskarżone rozporządzenie, ustawodawca Unii przyznał Radzie i Komisji nieograniczone prawo do oceny, pod kątem politycznym, przestrzegania zasad państwa prawnego oraz do powiązania jakiegokolwiek stwierdzonego naruszenia tych zasad w sposób ogólny z zasadą należytego zarządzania finansami Unii.
- 349 Ustawodawca Unii naruszył zatem zasadę proporcjonalności, gdyż nie wykazał wartości dodanej mechanizmu utworzonego zaskarżonym rozporządzeniem i jego związku z innymi przepisami służącymi ochronie budżetu Unii.
- 350 Jednocześnie konsekwencją stwierdzenia naruszeń zasad państwa prawnego stwierdzonych w oparciu o przesłanki polityczne i bez odesłania do konkretnych przepisów szczególnych będzie brak możliwości spełnienia przewidzianego w art. 5 ust. 3 zaskarżonego rozporządzenia wymogu odnoszącego się do proporcjonalności środków przyjętych na podstawie tego rozporządzenia. Powyższe dotyczy także badania charakteru, czasu trwania, wagi i zakresu tych naruszeń. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej zasada proporcjonalności nie będzie mogła zatem być przestrzegana, co jest tym poważniejsze, że naruszenia zasad państwa prawnego, które należy rozumieć w sposób określony w art. 3 i art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia, mają ze swej natury charakter systemowy. W praktyce trudno byłoby bowiem uznać, że „prawidłowe funkcjonowanie organów” ma znaczenie wyłącznie dla wydatkowania środków w ramach konkretnego funduszu czy programu. Systemowy charakter stwierdzonych naruszeń oraz brak wskazania jakiegokolwiek kryterium wyboru i określenia zakresu środków ułatwi zaś Komisji i Radzie przyjęcie środków o szerszym zakresie i bardziej dotkliwych konsekwencjach finansowych.

351 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

## **2. Ocena Trybunału**

352 W zarzucie dziesiątym Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, iż zaskarżone rozporządzenie narusza zasadę proporcjonalności przede wszystkim z tego względu, że ustawodawca Unii nie wykazał, w świetle istnienia wcześniejszych środków ochrony budżetu Unii, konieczności jego przyjęcia, następnie – ponieważ przyjęcie tego rozporządzenia wskazuje na zamiar obejścia przez ustawodawcę określonych w traktatach ograniczeń kompetencji instytucji Unii w zakresie oceny poszanowania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego, a wreszcie z uwagi na brak doprecyzowania kryteriów zawartych w szczególności w art. 3, art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 3 tego rozporządzenia.

353 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada proporcjonalności, która jest jedną z zasad ogólnych prawa Unii, wymaga, aby akty prawne instytucji Unii były odpowiednio do realizacji prawnie uzasadnionych celów zamierzonych przez te uregulowania i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do realizacji tych celów, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z nich niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (wyrok z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 206 i przytoczone orzecznictwo).

354 W pierwszej kolejności, co się tyczy celowości przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, Trybunał uznał, że ustawodawcy Unii przysługuje szeroki zakres uznania, który odnosi się nie tylko do charakteru i zakresu przepisów przyjmowanych w dziedzinach wymagających od niego dokonywania rozstrzygnięć natury politycznej, gospodarczej lub społecznej oraz złożonych ocen i analiz, lecz również w pewnym stopniu obejmuje ustalenie danych podstawowych, skutkiem czego nie chodzi tu o ustalenie, czy przepis przyjęty w takiej dziedzinie był jedynym możliwym lub najlepszym z możliwych, gdyż jedynie jego oczywiście niewłaściwy charakter w stosunku do zamierzonego przez odpowiednie instytucje celu może mieć wpływ na zgodność z prawem tego przepisu (wyroki: z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 77, 78; a także z dnia 8 grudnia 2020 r., Polska/Parlament i Rada, C-626/18, EU:C:2020:1000, pkt 95, 97).

355 W niniejszym wypadku, jak podniosła sama Rzeczpospolita Polska w swojej argumentacji dotyczącej zarzutów czwartego i jedenastego, uzasadnienie wniosku, który leżał u podstaw zaskarżonego rozporządzenia, wskazuje, że „szereg ostatnich wydarzeń wykazał [...] uogólnione słabości krajowych mechanizmów kontroli i równowagi oraz pokazał, jak brak poszanowania praworządności może stać się kwestią wzbudzającą poważne i powszechne obawy na terytorium Unii”, zwłaszcza dla „instytucji takich jak Parlament”.

356 Ponadto w szczególności z motywów 7, 8 i 17 zaskarżonego rozporządzenia wynika, iż ustawodawca Unii uznał, że mogą istnieć sytuacje wynikające z naruszenia zasad państwa prawnego wymienionych w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia, których istniejące już przepisy mające na celu ochronę należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub jej interesów finansowych nie mogą uwzględnić w odpowiedni sposób.

- 357 Rzeczpospolita Polska nie przedstawiła zaś żadnego dowodu mogącego wykazać, że ustawodawca Unii przekroczył przysługujący mu w tym względzie szeroki zakres uznania, gdy uznał za konieczne zarządzenie, za pomocą zaskarżonego rozporządzenia, mogącemu wynikać z naruszenia zasad państwa prawnego wpływowi lub poważnemu ryzyku wpływu tych naruszeń na owo należyte zarządzanie lub na ochronę owych interesów finansowych.
- 358 W drugiej kolejności, jeżeli chodzi o podnoszone obejście kompetencji instytucji Unii do badania poszanowania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego, należy stwierdzić, że ustawodawca Unii w żaden sposób nie przyznał Radzie i Komisji nieograniczonego prawa do oceny, z uwzględnieniem względów politycznych, przestrzegania zasad państwa prawnego oraz do powiązania jakiegokolwiek stwierdzonego naruszenia tych zasad w sposób ogólny z zasadą należytego zarządzania finansami Unii. Ustawodawca Unii uzależnił bowiem wszczęcie postępowania od spełnienia wszystkich kryteriów przedstawionych w pkt 288 niniejszego wyroku, które gwarantują, jak wskazano w pkt 112–189 i 200–203 niniejszego wyroku, że dokonywane przez te instytucje oceny będą mieściły się w zakresie stosowania prawa Unii i będą miały charakter prawny, a nie polityczny.
- 359 W trzeciej kolejności, co się tyczy podnoszonego braku dokładnego określenia kryteriów rozstrzygających o wyborze i zakresie środków, jakie mają zostać przyjęte, przewidzianych w szczególności w art. 5 ust. 3 zaskarżonego rozporządzenia, w pkt 301–303 niniejszego wyroku wskazano, że kryteria te są wystarczająco precyzyjne i że w szczególności ze zdań od pierwszego do trzeciego tego ustępu wynika, iż przyjęte środki muszą być ściśle proporcjonalne do znaczenia stwierdzonych naruszeń zasad państwa prawnego dla budżetu Unii lub jej interesów finansowych.
- 360 Przepis ten doprecyzowuje bowiem w zdaniu pierwszym, że podejmowane środki są „proporcjonalne”, w drugim – że określa się je „w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu” naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na jej interesy finansowe, zaś w zdaniu trzecim – że „odpowiednio uwzględnia się” charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego.
- 361 Jak zauważył rzecznik generalny M. Campos Sánchez-Bordona w pkt 177 i 178 opinii w sprawie Węgry/Parlament i Rada (C-156/21, EU:C:2021:974), z porządku zamieszczenia tych zdań oraz z użytych w nich określeń wynika, że proporcjonalność środków, jakie mają zostać przyjęte, jest zapewniona w decydujący sposób dzięki kryterium „znaczenia” naruszeń zasad państwa prawnego dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla jej interesów finansowych. Co się tyczy kryteriów odnoszących się do charakteru, czasu trwania, wagi i zakresu tych naruszeń – mogą one zostać „odpowiednio uwzględnione” jedynie dla celów określenia skali wspomnianego wpływu, gdyż może ona różnić się w zależności od cech stwierdzonych naruszeń uwydatnionych dzięki zastosowaniu tych kryteriów.
- 362 Wreszcie w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że stwierdzone naruszenia zasad państwa prawnego mogą mieć charakter systemowy ze swej natury, co skutkowałoby tym, że będą one wpływały również na dziedziny inne niż te mające znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony jej interesów finansowych, w pkt 267–270 niniejszego wyroku wskazano, że w przypadku gdy takie naruszenie może jednocześnie wpływać lub stwarzać poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych, nie można zarzucać Unii, że podejmuje kroki niezbędne do ochrony tego należytego zarządzania finansami i tych interesów finansowych.

363 W świetle powyższych rozważań należy oddalić zarzut dziesiąty, a co za tym idzie – oddalić skargę w całości.

## VI. W przedmiocie kosztów

364 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

365 Ponieważ Parlament i Rada wniosły o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

366 Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Węgry, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji oraz Komisja powinny, jako interwenienci, pokryć własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (w pełnym składzie) orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.
- 2) Rzeczpospolita Polska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej.
- 3) Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Węgry, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji oraz Komisja Europejska pokrywają własne koszty.

Lenaerts	Bay Larsen	Arabadjiev
Prechal	Jürimäe	Lycourgos
Regan	Rodin	Jarukaitis
Jääskinen	Ziemele	Passer
Ilešič	Bonichot	Safjan
Biltgen	Xuereb	Piçarra
Rossi	Kumin	Wahl
Gratsias	Arastey Sahún	Gavalec
	Csehi	

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 16 lutego 2022 r.

Sekretarz  
A. Calot Escobar

Prezes  
K. Lenaerts



**Skarga wniesiona w dniu 11 marca 2021 r.**  
**– Rzeczpospolita Polska przeciwko**  
**Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej**  
  
**(Sprawa C-157/21)**

*Język postępowania: polski*

**Strony**

*Strona skarżąca:* Rzeczpospolita Polska (Przedstawiciel: B. Majczyna, pełnomocnik)

*Strony pozwane:* Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej

**Żądania strony skarżącej**

stwierdzenie nieważności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii<sup>1</sup> w całości;

obciążenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej kosztami.

**Zarzuty i główne argumenty**

1) Zarzut braku ważnej podstawy prawnej rozporządzenia 2020/2092.

Polska podnosi, że rozporządzenie wydane na podstawie art. 322 ust. 1 lit a) TFUE nie może ustanawiać przesłanek naruszenia zasad składających się na pojęcie „państwa prawnego” oraz upoważniać Komisji i Rady do stwierdzania naruszeń tych zasad przez państwa członkowskie, a w konsekwencji do przyjmowania, w aktach wykonawczych, środków ochrony budżetu Unii. Polska wykazuje ponadto, że utworzony mechanizm nie spełnia warunków, jakie powinien spełniać mechanizm warunkowości, a zatem jest mechanizmem nakładania na państwa członkowskie sankcji za nieprzestrzeganie ich traktatowych zobowiązań.

2) Tytułem ewentualnym, na wypadek gdyby Trybunał uznał kompetencję ustawodawcy Unii do przyjęcia rozporządzenia 2020/2092, zarzut niewłaściwej podstawy prawnej tego rozporządzenia.

3) Tytułem ewentualnym, na wypadek gdyby Trybunał uznał kompetencję ustawodawcy Unii do przyjęcia rozporządzenia 2020/2092, zarzut naruszenia Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

4) Zarzut naruszenia art. 296 akapit drugi TFUE poprzez niewystarczające uzasadnienie wniosku w sprawie rozporządzenia 2020/2092.

5) Zarzut naruszenia art. 7 TUE.

---

<sup>1</sup> Dz. Urz. L 2020, 433I, s. 1.

Polska wykazuje, że rozporządzenie 2020/2092 ustanawia nowy, nieprzewidziany w traktatach mechanizm kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego, a tym samym wywołuje skutki równoważne ze zmianą traktatów. Ponadto, ponieważ cel mechanizmu ustanowionego w rozporządzeniu 2020/2092 pokrywa się z celem procedury ustanowionej w art. 7 TUE, rozporządzenie 2020/2092 prowadzi do obejścia procedury ustanowionej w art. 7 TUE, podważając zasadność jej dalszego stosowania a wręcz czyniąc ją bezprzedmiotową.

6) Zarzut naruszenia art. 269 akapit pierwszy TFUE przez zdefiniowanie wartości „państwa prawnego” jako pojęcia prawa pierwotnego z art. 2 TUE drogą aktu prawa wtórnego, tj. drogą rozporządzenia 2020/2092.

7) Zarzut naruszenia art. 4 ust. 1 i 2 zdanie drugie oraz art. 5 ust. 2 TUE.

Zarzut rozwija argumentację przedstawioną w zarzucie pierwszym. Polska podnosi, że ustanawiając przewidziany w rozporządzeniu 2020/2092 mechanizm kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego ustawodawca Unii naruszył zasadę przyznania ustanowioną w art. 4 ust. 1 oraz w art. 5 ust. 2 TUE. Dodatkowo Polska wskazuje, że ustawodawca naruszył również ustanowiony w art. 4 ust. 2 zdanie drugie TUE obowiązek poszanowania podstawowych funkcji państwa, zwłaszcza funkcji mających na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego.

8) Zarzut naruszenia zasady równego traktowania państw członkowskich (art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze TUE).

Polska podnosi, że przepisy rozporządzenia nie gwarantują, że stwierdzenie naruszeń zasad państwa prawnego będzie poprzedzone „dogłębną oceną jakościową”, która będzie obiektywna, bezstronna i uczciwa. Polska wskazuje ponadto, że procedura przyjęcia środków ochrony budżetu Unii w sposób bezpośredni i jednoznaczny dyskryminuje mniejsze i średnie państwa członkowskie względem państw dużych.

9) Zarzut naruszenia zasady pewności prawa.

Polska podnosi, że przepisy rozporządzenia 2020/2092, w szczególności ustanowione w art. 3 oraz art. 4 ust. 2 przesłanki oceny naruszenia zasad państwa prawnego, nie spełniają wymogów jasności i precyzji.

10) Zarzut naruszenia zasady proporcjonalności (art. 5 ust. 4 TUE).

11) Zarzut nadużycia władzy poprzez ustanowienie mechanizmu, którego rzeczywistym celem nie jest ochrona budżetu Unii, lecz obejście wymogów formalnych uruchomienia procedury określonej w art. 7 TUE, jak też wymogów materialnych wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 258 TFUE.

**Skarga wniesiona w dniu 11 marca 2021 r.**  
**– Węgry / Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej**  
**(Sprawa C-156/21)**

*Język postępowania: węgierski*

**Strony**

*Strona skarżąca:* Węgry (przedstawiciele: M.Z. Fehé, i M.M. Tátrai, pełnomocnicy)

*Strona pozwana:* Parlament Europejski i Komisja Europejska

**Żądania strony skarżącej**

Strona skarżąca wnosi do Trybunału o:

stwierdzenie nieważności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii<sup>1</sup>.

Subsydiarnie

stwierdzenie nieważności następujących przepisów rozporządzenia 2020/2092:

artykuł 4 ust. 1,

artykuł 4 ust. 2 lit. h),

artykuł 5 ust. 2,

artykuł 5 ust. 3 zdanie przedostatnie,

artykuł 5 ust. zdanie ostatnie,

artykuł 6 ust. 3 i 8

oraz

obciążenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej kosztami postępowania.

**Zarzuty i główne argumenty**

*Zarzut pierwszy – niewłaściwy charakter podstawy prawnej rozporządzenia i brak właściwej podstawy prawnej.*

Artykuł 322 ust. 1 lit. a) TFUE, to jest postanowienie wskazane jako podstawa prawna zaskarżonego rozporządzenia, uprawnia prawodawcę Unii do przyjmowania zasad finansowych dotyczących wykonywania budżetu Unii; wspomniane rozporządzenie nie zawiera jednak przepisów tego rodzaju. W konsekwencji podstawa prawna rozporządzenia nie jest podstawą właściwą i jest ono pozbawione podstawy prawnej.

---

<sup>1</sup> Dz.U 2020, L 433 I, s. 1

*Zarzut drugi – naruszenie art. 7 TUE w związku z art. 4 ust. 1 TUE, art. 5 ust. 2 TUE, art. 13 ust. 2 TUE i art. 269 TFUE.*

Procedura ustanowiona w zaskarżonym rozporządzeniu stanowi skonkretyzowanie, w szczególnym przypadku, procedury przewidzianej w art. 7 TUE, na co tenże art. 7 TUE nie zezwala. Samo utworzenie w drodze zaskarżonego rozporządzenia równoległej procedury również narusza art. 7 TUE i stanowi jego obejście. Jednocześnie procedura ustanowiona w rozporządzeniu jest sprzeczna z podziałem kompetencji określonym w art. 4 ust. 1 TUE, narusza zasadę przyznania zapisaną 5 ust. 2 TUE i zasadę równowagi instytucjonalnej zapisaną w art. 13 ust. 2 TFUE oraz narusza art. 269 TFUE z powodu kompetencji przyznanej Trybunałowi Sprawiedliwości.

*Zarzut trzeci – naruszenie zasad ogólnych prawa Unii: pewności prawa i jasności przepisów prawnych*

Podstawowe pojęcia użyte w rozporządzeniu w części nie są zdefiniowane, a w części również nie mogą być przedmiotem jednolitej definicji, i z tego powodu nie są zdadne, by uzasadniać oceny i środki, jakie mogą być dokonywane lub przyjmowane na podstawie rozporządzenia lub by umożliwić państwom członkowskim zidentyfikowanie na jego podstawie, z konieczną pewnością, czego oczekuje się od nich w odniesieniu do ich porządków prawnych lub funkcjonowania ich organów. Podobnie różne konkretne przepisy rozporządzenia, zarówno indywidualnie jak i łącznie, wiążą się z tak wysokim natężeniem braku pewności prawa w odniesieniu do stosowania rozporządzenia, że stanowią naruszenie ogólnych zasad prawa Unii: pewności prawa i jasności przepisów prawnych.

*Zarzut czwarty, odnoszący się do stwierdzenia nieważności art. 4 ust. 1 rozporządzenia.*

Artykuł 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia umożliwia przyjmowanie środków nawet w wypadku zagrożenia dla budżetu Unii lub interesów finansowych Unii. W braku konkretnego wpływu lub konkretnego oddziaływania stosowanie środków, których przyjęcie jest możliwe na mocy rozporządzenia, można uznać za nieproporcjonalne. Tak więc rzezczone rozporządzenie narusza zasadę pewności prawa.

*Zarzut piąty, odnoszący się do stwierdzenia nieważności art. 4 ust. 2 lit. h) rozporządzenia*

Artykuł 4 ust. 2 lit. h) zaskarżonego rozporządzenia pozwala również na dokonanie oceny, że zostały naruszone zasady państwa prawnego i przyjęcie środków, gdy zaistnieją *inne* sytuacje lub działania organów mające znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii; w braku precyzyjnej definicji działań i sytuacji, które mogą podlegać sankcjom, narusza zasadę pewności prawa.

*Zarzut szósty, odnoszący się do stwierdzenia nieważności art. 5 ust. 2 rozporządzenia*

Zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia, w sytuacji gdy zostaną przyjęte środki wobec państwa członkowskiego, to znaczy zostanie ono pozbawione środków pochodzących z budżetu Unii, nie zwolni to rządu danego państwa członkowskiego z obowiązku dalszego finansowania końcowych użytkowników programów zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami. Jest to po pierwsze sprzeczne z podstawą prawną rozporządzenia, ponieważ nakłada obowiązek obciążający budżet państwa członkowskiego, a po drugie narusza przepisy prawa Unii w dziedzinie deficytu budżetowego i narusza zasadę równości państw członkowskich.

*Zarzut siódmy, odnoszący się do stwierdzenia nieważności art. 5 ust. 3 zdanie trzecie rozporządzenia*

Zgodnie z art. 5 ust. 3 zdanie trzecie zaskarżonego rozporządzenia przyjmowane środki powinny uwzględniać charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego, co podważa związek między stwierdzonym naruszeniem zasad państwa prawnego, a konkretnym oddziaływaniem na budżet Unii lub na interesy finansowe Unii i w związku z tym okazuje się niezgodne z podstawą prawną rozporządzenia i z art. 7 TUE. Ponadto fakt, że środki nie są określone z należytą precyzją, stanowi naruszenie zasady pewności prawa.

*Zarzut ósmy, odnoszący się do stwierdzenia nieważności art. 5 ust. 3 zdanie ostatnie rozporządzenia*

Zgodnie z art. 5 ust. 3 zdanie ostatnie zaskarżonego rozporządzenia przyjmowane środki są w zakresie, w jakim jest to możliwe, ukierunkowane na działania Unii, których dotyczą naruszenia zasad państwa prawnego. Nie gwarantuje to istnienia bezpośredniego związku między konkretnie stwierdzonym naruszeniem zasad państwa prawnego, a środkami, jakie należy przyjąć, a tym samym stanowi naruszenie zarówno zasady proporcjonalności, jak i – z powodu nieodpowiedniego określenia związku między konkretnie stwierdzonym naruszeniem zasad państwa prawnego, a środkami, jakie należy przyjąć – zasady pewności prawa.

*Zarzut dziewiąty, odnoszący się do stwierdzenia nieważności art. 6 ust. 3 i 8 rozporządzenia*

Zgodnie z art. 6 ust. 3 i 8 zaskarżonego rozporządzenia Komisja, dokonując swej oceny, bierze pod uwagę stosowne informacje pochodzące z dostępnych źródeł, w tym decyzji, wniosków i zaleceń instytucji Unii, innych odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz innych uznanych instytucji, a dokonując oceny proporcjonalności środków, które mają zostać nałożone, Komisja powinna uwzględnić te same informacje i wskazówki, co nie oznacza zdefiniowania wykorzystanych informacji z należytą precyzją. Fakt, że odniesienia i źródła wykorzystywane przez Komisję nie są odpowiednio zdefiniowane, narusza zasadę pewności prawa.

**OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY  
przedstawiona w dniu 2 grudnia 2021 r.<sup>(1)</sup>**

**Sprawa C-156/21**

**Węgry  
przeciwko  
Parlamentowi Europejskiemu  
i Radzie Unii Europejskiej**

Skarga o stwierdzenie nieważności – Artykuł 151 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem – Kwestia incydentalna – Wniosek o usunięcie dokumentu z akt – Opinia Służby Prawnej Rady – Rozporządzenie (WE, Euratom) 2020/2092 – Ogólny system warunkowości służący ochronie budżetu Unii – Ochrona budżetu Unii w przypadku naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim – Podstawa prawna rozporządzenia 2020/2092 – Artykuł 322 ust. 1 lit. a) TFUE – Naruszenie art. 7 TUE i art. 269 TFUE – Naruszenie art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2 i art. 13 ust. 2 TUE – Zasada pewności prawa – Zasada równego traktowania państw członkowskich – Zasada proporcjonalności

1. W rozpatrywanej tu skardze<sup>(2)</sup>, wniesionej na podstawie art. 263 TFUE, Węgry wnoszą do Trybunału tytułem głównym o stwierdzenie nieważności rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092<sup>(3)</sup>, a tytułem ewentualnym – niektórych jego artykułów.
2. W niniejszej sprawie, która ma niezaprzeczalnie *ustrojowe* znaczenie, Trybunał musi ustalić, czy rozporządzenie 2020/2092, ustanawiające mechanizm ochrony budżetu Unii przed naruszeniami przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego związanymi z wykonywaniem budżetu, zostało wydane na właściwej podstawie prawnej i czy jest zgodne z szeregiem postanowień prawa pierwotnego, a w szczególności z art. 7 TUE.
3. Trybunał postanowił rozpoznać sprawę w pełnym składzie, który to skład sędziowski jest właściwy do rozstrzygnięcia spraw mających „wyjątkowe znaczenie” (art. 16 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej).

<sup>1</sup> Język oryginału: hiszpański.

<sup>2</sup> W sprawie C-157/21, Polska/Parlament i Rada, Rzeczpospolita Polska zgłasza takie samo żądanie. W tym samym dniu przedstawiam opinie w obu sprawach.

<sup>3</sup> Rozporządzenia 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. 2020, L 433I, s. 1).



## I. Ramy prawne

### A. Prawo pierwotne

#### 4. Artykuł 7 TUE stanowi:

„1. Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane państwo członkowskie i, stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może skierować do niego zalecenia.

Rada regularnie bada, czy powody dokonania takiego stwierdzenia pozostają aktualne.

2. Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu państwa członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2.

3. Po dokonaniu stwierdzenia na mocy ustępu 2, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów dla tego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie. Rada uwzględni przy tym możliwe skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych.

Obowiązki, które ciążą na tym państwie członkowskim na mocy traktatów, pozostają w każdym przypadku wiążące dla tego państwa.

4. Rada może następnie, stanowiąc większością kwalifikowaną, zdecydować o zmianie lub uchyleniu środków podjętych na podstawie ustępu 3, w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia.

5. Zasady głosowania, które do celów niniejszego artykułu stosuje się do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, są określone w art. 354 [TFUE]”.

#### 5. Artykuł 269 TFUE stanowi:

„Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w sprawie legalności aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę zgodnie z artykułem 7 [TUE] wyłącznie na wniosek państwa członkowskiego, którego dotyczy stwierdzenie Rady Europejskiej lub Rady, oraz wyłącznie w odniesieniu do przestrzegania postanowień czysto proceduralnych przewidzianych w tym artykule.

Wniosek taki musi być złożony w terminie miesiąca od daty tego stwierdzenia. Trybunał orzeka w terminie miesiąca od daty wniosku”.

#### 6. Artykuł 322 ust. 1 lit. a) TFUE stanowi:

„Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, przyjmują w drodze rozporządzenia:

a) zasady finansowe określające w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków”.

**B. Rozporządzenie 2020/2092**

7. Artykuł 1 („Przedmiot”) stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich”.

8. Artykuł 2 („Definicje”) stanowi:

„Na potrzeby niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- a) »państwo prawne« odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE. Obejmuje ono: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE;

[...]”.

9. Artykuł 3 („Naruszenia zasad państwa prawnego”) stanowi:

„Na potrzeby niniejszego rozporządzenia na naruszenie zasad państwa prawnego może wskazywać:

- a) zagrożenie niezawisłości sądownictwa;
- b) niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, nieskorygowanie takich decyzji lub nienakładanie za nie kar, wstrzymywanie zasobów finansowych i ludzkich wpływające na prawidłowe funkcjonowanie tych organów lub niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów;
- c) ograniczanie dostępności i skuteczności środków prawnych, w tym przez restrykcyjne przepisy proceduralne oraz niewykonywanie wyroków lub ograniczanie skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych w przypadku naruszeń prawa, wnoszenia i popierania oskarżeń w związku z takimi naruszeniami lub nakładania w związku z nimi kar”.

10. Artykuł 4 („Warunki przyjmowania środków”) stanowi:

„1. Odpowiednie środki są przyjmowane w przypadku stwierdzenia zgodnie z art. 6, że naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii.

2. Na potrzeby niniejszego rozporządzenia naruszenia zasad państwa prawnego muszą dotyczyć co najmniej jednego z następujących elementów:

- a) prawidłowego funkcjonowania organów wykonujących budżet Unii, w tym pożyczki i inne instrumenty gwarantowane przez budżet Unii, w szczególności w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub procedur przyznawania dotacji;
- b) prawidłowego funkcjonowania organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty, a także prawidłowego funkcjonowania skutecznych i przejrzystych systemów zarządzania finansami i rozliczalności;

- c) prawidłowego funkcjonowania służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur w związku z prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz wnoszeniem i popieraniem oskarżeń w związku z nadużyciami finansowymi, w tym oszustwami podatkowymi, korupcją lub innymi naruszeniami prawa Unii związanymi z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii;
- d) skutecznej kontroli sądowej działań lub zaniechań organów, o których mowa w lit. a), b) i c), dokonywanej przez niezawisłe sądy;
- e) zapobiegania i karania nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, korupcji lub innych naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii oraz nakładania na odbiorców skutecznych i odstrasżających sankcji przez sądy krajowe lub organy administracji;
- f) odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków;
- g) skuteczności i terminowości współpracy z OLAF oraz – z zastrzeżeniem uczestnictwa danego państwa członkowskiego – EPPO w ramach prowadzonych przez te organy postępowań przygotowawczych lub wnoszonych i popieranych przez nie oskarżeń na podstawie mających zastosowanie aktów Unii zgodnie z zasadą lojalnej współpracy;
- h) innych sytuacji lub działań organów, mających znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii”.

11. Artykuł 5 („Środki ochrony budżetu Unii”) stanowi:

„1. Jeżeli warunki przewidziane w art. 4 niniejszego rozporządzenia zostaną spełnione, przyjęty może zostać co najmniej jeden z następujących odpowiednich środków zgodnie z procedurą określoną w art. 6 niniejszego rozporządzenia:

[...]

- b) w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi zgodnie z art. 62 ust. 1 lit. b) rozporządzenia finansowego:
  - (i) zawieszenie zatwierdzenia programu lub programów lub zmiana takiego zawieszenia;
  - (ii) zawieszenie zobowiązań;
  - (iii) ograniczenie zobowiązań, w tym w drodze korekt finansowych lub przesunięcia środków do innych programów wydatkowania;
  - (iv) zmniejszenie płatności zaliczkowych;
  - (v) wstrzymanie biegu terminów płatności;
  - (vi) zawieszenie płatności.
- 2. O ile decyzja w sprawie przyjęcia środków nie stanowi inaczej, nałożenie odpowiednich środków nie wpływa na obowiązki jednostek rządowych, o których mowa w ust. 1 lit. a), lub państw członkowskich, o których mowa w ust. 1 lit. b), w zakresie wdrażania programu lub funduszu objętego środkiem, a w szczególności na obowiązki, jakie te jednostki lub państwa mają wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów, w tym na obowiązek dokonania płatności na mocy niniejszego rozporządzenia oraz mających zastosowanie przepisów sektorowych lub finansowych. Wykonując środki finansowe Unii w ramach zarządzania dzielonego, państwa członkowskie, których dotyczą środki

przyjęte na podstawie niniejszego rozporządzenia, co trzy miesiące od przyjęcia tych środków składają Komisji sprawozdanie na temat wywiązywania się z tych obowiązków.

Komisja sprawdza, czy mające zastosowanie przepisy są przestrzegane, i w razie potrzeby podejmuje wszelkie odpowiednie środki w celu ochrony budżetu Unii, zgodnie z przepisami sektorowymi i finansowymi.

3. Podejmowane środki są proporcjonalne. Określa się je w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii. Odpowiednio uwzględnia się charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego. Środki te są w zakresie, w jakim jest to możliwe, ukierunkowane na działania Unii, których dotyczą naruszenia.
4. Komisja udostępnia odbiorcom końcowym lub beneficjentom za pośrednictwem strony internetowej lub portalu internetowego informacje i wskazówki na temat obowiązków państw członkowskich, o których mowa w ust. 2. Na tej samej stronie internetowej lub portalu internetowego Komisja udostępnia również odpowiednie narzędzia dla odbiorców końcowych lub beneficjentów umożliwiające im informowanie jej o naruszeniach tych obowiązków, które w opinii tych odbiorców końcowych lub beneficjentów mają na nich bezpośredni wpływ [...].
5. Na podstawie informacji dostarczonych przez odbiorców końcowych lub beneficjentów zgodnie z ust. 4 niniejszego artykułu Komisja dokłada wszelkich starań w celu zapewnienia, by kwoty należne od jednostek rządowych lub państw członkowskich, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, były faktycznie wypłacane odbiorcom końcowym lub beneficjentom [...]”.

## 12. Artykuł 6 („Procedura”) stanowi:

„1. W przypadku gdy Komisja stwierdzi, że istnieją uzasadnione powody, by uznać, że warunki określone w art. 4 zostały spełnione, przesyła ona danemu państwu członkowskiemu – o ile nie uzna, że inne procedury określone w ustawodawstwie Unii umożliwiłyby jej skuteczniejszą ochronę budżetu Unii – pisemne powiadomienie, podając elementy faktyczne i konkretne przyczyny, na których oparła swoje ustalenia. Komisja niezwłocznie informuje Parlament Europejski i Radę o każdym takim powiadomieniu i jego treści.

[...]

9. Jeżeli Komisja uzna, że warunki określone w art. 4 są spełnione, a ewentualne środki zaradcze zaproponowane przez państwo członkowskie zgodnie z ust. 5 nie są adekwatne w odniesieniu do ustaleń zawartych w powiadomieniu Komisji, przedkłada ona Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie odpowiednich środków w terminie miesiąca od otrzymania uwag od państwa członkowskiego lub, w przypadku braku uwag, bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie w terminie miesiąca od upływu terminu określonego w ust. 7. We wniosku przedstawiane są konkretne powody i dowody stanowiące podstawę ustaleń Komisji.

10. Rada przyjmuje decyzję wykonawczą, o której mowa w ust. 9 niniejszego artykułu, w terminie miesiąca od otrzymania wniosku Komisji. W przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności okres na przyjęcie tej decyzji wykonawczej może zostać przedłużony

o maksymalnie dwa miesiące. Z myślą o zapewnieniu terminowości decyzji Komisja korzysta z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 237 TFUE, jeżeli uzna to za stosowne.

11. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zmienić wniosek Komisji i przyjąć zmieniony tekst w drodze decyzji wykonawczej”.

### C. Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001<sup>4)</sup>

13. Artykuł 4 („Wyjątki”) stanowi:

„[...]

2. Instytucje odmawiają dostępu do dokumentu w przypadku, gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

[...]

- postępowania sądowego lub opinii prawnej;

[...]

chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

3. Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję, nie zostaje udzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

Dostęp do dokumentu zawierającego opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji nie zostaje udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

[...]”.

## II. Postępowanie przed Trybunałem

14. Węgry wnoszą w skardze do Trybunału o<sup>5)</sup>:

- stwierdzenie nieważności rozporządzenia 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii;
- tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności następujących przepisów rozporządzenia 2020/2092: art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2 lit. h), art. 5 ust. 2, art. 5 ust. 3 zdanie przedostatnie i ostatnie, art. 6 ust. 3 i 8;
- obciążenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej kosztami postępowania.

15. Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o oddalenie skargi i obciążenie Węgier kosztami postępowania.

<sup>4)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43).

<sup>5)</sup> Na podstawie art. 16 akapit trzeci statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Węgry wniosły o rozpoznania sprawy przez wielką izbę.

16. W dniu 12 maja 2021 r. Parlament wystąpił o rozpoznanie sprawy w trybie art. 133 regulaminu postępowania przed Trybunałem (tryb przyspieszony). W dniu 9 czerwca 2021 r. prezes Trybunału uwzględnił ten wniosek.
17. W dniu 12 maja 2021 r. Rada wystąpiła do Trybunału na podstawie art. 151 § 1 regulaminu postępowania o to, by pominął niektóre fragmenty skargi Węgry i załącznika A.3 do niej, ponieważ przytoczono w nich nieopublikowaną opinię Służby Prawnej Rady lub zawarto odniesienia do tej opinii. W dniu 29 czerwca 2021 r. Trybunał zdecydował się na podstawie art. 151 § 5 regulaminu postępowania pozostawić tę kwestię do rozstrzygnięcia w wyroku łącznie z rozstrzygnięciem sprawy co do istoty.
18. W rozprawie przed Trybunałem w pełnym składzie, która odbyła się w dniach 11 i 12 października 2021 r., udział wzięły Węgry, Rzeczpospolita Polska, Parlament Europejski i Rada, a także Komisja Europejska oraz rządy Królestwa Belgii, Królestwa Danii, Republiki Federalnej Niemiec, Irlandii, Królestwa Hiszpanii, Republiki Francuskiej, Wielkiego Księstwa Luksemburga, Królestwa Niderlandów, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji.
19. W mojej opinii zajmę się najpierw kwestią incydentalną podniesioną przez Radę. Następnie przedstawię kontekst prawny opracowania i przyjęcia rozporządzenia 2020/2092. Na koniec przeanalizuję dziewięć zarzutów nieważności podniesionych przez Węgry.

### III. Kwestia incydentalna

20. Rada wnosi do Trybunału o „pominięcie fragmentów skargi i załączników do niej, w szczególności załącznika A.3, które zawierają odniesienia do opinii Służby Prawnej Rady (dokument Rady 13593/18) [zwanej dalej »opinią«] z dnia 25 października 2018 r., przytaczają jej treść lub odzwierciedlają dokonaną w tej opinii analizę, a zwłaszcza fragmentów [pkt 21, 22, 164 i 166]”.
21. Węgry wnoszą do Trybunału o oddalenie wniosku Rady oraz, tytułem żądania ewentualnego, o nakazanie jej przedłożenia tej opinii.
22. Muszę rozpocząć od uściślenia, że Rada nie wnosi o *usunięcie z akt* opinii, której Węgry zwyczajnie nie dołączyły jako takiej do swojej skargi. Nie można zatem mówić o usunięciu dokumentu, który nie został włączony do akt sprawy. Żądanie Rady ogranicza się, jak wynika z brzmienia jej wniosku złożonego na podstawie art. 151 regulaminu postępowania, do *pominięcia* fragmentów skargi i załączników do niej, które przytaczają tę opinię lub odsyłają do niej.
23. Wszystkie państwa Unii oraz Komisja są w posiadaniu tej opinii jako członkowie Rady lub uczestnicy procesu legislacyjnego, który prowadził do przyjęcia rozporządzenia 2020/2092.
24. Istnienie opinii zostało ponadto ujawnione przez prasę<sup>6</sup>), a jej treść jest dostępna w Internecie. Jednakże Rada postanowiła utrzymać jej poufny charakter, odrzuciła szereg wniosków o udzielenie dostępu złożonych na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 i ograniczyła się do ujawnienia pkt 1–8 opinii<sup>7</sup>).

<sup>6</sup> Artykuł w *Político* z dnia 29 października 2018 r.

<sup>7</sup> Dokument oznaczony przez Radę sygnaturą ST 13593 2018 INIT. Punkty 1–8 zawierają wprowadzenie i opis ram prawnych i faktycznych, lecz pomijają analizę prawną. Są one jawne od dnia 18 grudnia 2020 r.: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/pl/pdf>. Zobacz w tym względzie wydany przez Sąd wyrok z dnia 21 kwietnia 2021 r., Pech/Rada (T-252/19, EU:T:2021:203, pkt 2–4).



25. Zachodzi zatem paradoksalna sytuacja, w której wszystkie strony niniejszego postępowania miały zgodnie z prawem dostęp do dokumentu i tylko Trybunał oficjalnie się z nim nie zapoznał. W tym kontekście wniosek Rady jest dość zaskakujący<sup>(8)</sup> i różni się od *klasycznych* przypadków usunięcia z akt dokumentów przedłożonych Trybunałowi, o których mowa w jego orzecznictwie.
26. Skarga Węgier i załączniki do niej zawierają:
- fragment opinii przytoczony w pkt 4 dokumentu zawartego w załączniku 3, zatytułowanego *Non-paper from Hungary*, na temat projektu Komisji z dnia 9 listopada 2018 r., będącego podstawą rozporządzenia 2020/2092;
  - odniesienia do opinii, które wydają się przytaczać jej treść, aczkolwiek nie mogą ustalić, czy cytują ją w sposób dosłowny, czy też zostały przeredagowane przez Węgry (pkt 22 i 164 skargi, a także pkt 2–7 i 9 załącznika 3); oraz
  - zwykle odniesienia do opinii w konkretnych fragmentach argumentacji Węgier (pkt 21 i 166 skargi).
27. Zanim przejdę do omówienia kwestii incydentalnej co do istoty, sądzę, że warto przedstawić istotne przepisy i orzecznictwo Trybunału dotyczące dostępu do dokumentów instytucji Unii, a w szczególności do opinii ich służb prawnych, ujawniania tych opinii i powoływania się na nie przed sądem.

#### ***A. Przepisy dotyczące dostępu do dokumentów instytucji Unii i powoływania się na nie przed sądem***

28. Dostęp osób fizycznych i prawnych do dokumentów instytucji Unii regulują przepisy rozporządzenia nr 1049/2001. Jego celem jest zapewnienie możliwie najszerszego dostępu, toteż art. 2 ust. 1 ustanawia jako zasadę ogólną prawo dostępu do wszystkich dokumentów Unii, przy czym podlega ono pewnym warunkom i ograniczeniom<sup>(9)</sup>.
29. Przytoczony wcześniej art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje system wyjątków mających zastosowanie do prawa dostępu, ukształtowany w zależności od występujących względów interesu publicznego lub prywatnego. Wśród wyjątków tych znajduje się odmowa udzielenia dostępu do dokumentów:
- których ujawnienie naruszyłoby ochronę „postępowania sądowego lub opinii prawnej [...], chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny”;
  - sporządzonych „na użytek wewnętrzny lub otrzyman[ych] przez instytucję, któr[e] odnos[szą] się do spraw, w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję, [...] jeśli ujawnienie taki[ch] dokument[ów] poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny”.
30. Rozporządzenie nr 1049/2001 ma zastosowanie wyłącznie do wniosków o udzielenie dostępu złożonych przez osoby fizyczne i prawne, a nie przez państwa członkowskie. Jeśli chodzi

<sup>8</sup> Podobny wniosek został złożony do Sądu. Postanowienie z dnia 20 maja 2020 r. Nord Stream 2/Parlament i Rada (T-526/19, EU:T:2020:210), odwołanie w toku, sprawa C-348/20 P, Nord Stream 2/Parlament i Rada.

<sup>9</sup> „Każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, z zastrzeżeniem zasad, warunków i ograniczeń określonych w niniejszym rozporządzeniu”.

o akty ustawodawcze Rady, państwa członkowskie naturalnie dysponują dokumentami sporządzonymi przez tę instytucję.

31. Jednakże w odniesieniu do ujawnienia lub jawności dokumentów o zastrzeżonym dostępie państwa członkowskie powinny wystąpić o zezwolenie, które jest w przypadku Rady przewidziane w jej regulaminie wewnętrznym<sup>(10)</sup>. Załącznik II do niego zawiera szczególne zasady Rady dotyczące publicznego dostępu do jej dokumentów, które odsyłają do rozporządzenia nr 1049/2001<sup>(11)</sup>.
32. Odesłanie do przepisów rozporządzenia nr 1049/2001 zostało uzupełnione o wytyczne dotyczące postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady<sup>(12)</sup>. Punkt 5 tych wytycznych przewiduje, że dokumenty oznaczone jako „LIMITE” uważa się za objęte obowiązkiem tajemnicy zawodowej zgodnie z art. 339 TFUE i art. 6 ust. 1 regulaminu wewnętrznego Rady i że należy z nimi postępować zgodnie z odpowiednimi przepisami Unii, zwłaszcza z rozporządzeniem nr 1049/2001.
33. Co się tyczy dostępu do dokumentów „LIMITE”, pkt 20–22 wytycznych Rady uzależniają ich ujawnienie od uprzedniego zezwolenia Rady<sup>(13)</sup>.

***B. Orzecznictwo dotyczące w szczególności dostępu do opinii służb prawnych instytucji i powoływania się na nie przed sądem***

34. Orzecznictwo Trybunału miało przeważnie związek ze sprawami, w których osoby fizyczne i prawne żądały dostępu do dokumentów instytucji, a te im odmawiały.
35. W orzecznictwie tym Trybunał stosował i interpretował rozporządzenie nr 1049/2001 także konkretnie w odniesieniu do wniosków o udzielenie dostępu do opinii prawnych instytucji Unii. Rozporządzenie to ma „pewien charakter orientacyjny do celów wymaganego wywa-

<sup>10</sup> Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (Dz.U. 2009, L 325, s. 35). Zgodnie z art. 6 ust. 2 tego regulaminu „Rada lub Komitet Stałych Przedstawicieli mogą zezwolić, do celów postępowania sądowego, na przedłożenie kopii lub wyciągu z dokumentów Rady, które dotąd nie zostały upublicznione zgodnie z przepisami dotyczącymi publicznego dostępu do dokumentów”.

<sup>11</sup> Artykuł 5: „Wniosek do Rady złożony przez państwo członkowskie jest rozpatrywany zgodnie z art. 7 i 8 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 i ze stosownymi przepisami niniejszego załącznika. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy dostępu informuje się wnioskodawcę, że ponowny wniosek musi być skierowany bezpośrednio do Rady”.

<sup>12</sup> Nota Rady z dnia 10 kwietnia 2018 r. dotycząca postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7695-2018-INIT/pl/pdf>.

<sup>13</sup> Punkt 20: „Dokumentów »LIMITE« nie wolno podawać do wiadomości publicznej, chyba że stosowna decyzja została podjęta przez odpowiednio upoważnionych urzędników Rady, przez administrację krajową państwa członkowskiego (zob. pkt 21) lub, w stosownych przypadkach, przez Radę, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 i z regulaminem wewnętrznym Rady”.

Punkt 21: „Pracownicy instytucji i organów UE innych niż Rada nie mogą samodzielnie podejmować decyzji o podaniu do wiadomości publicznej dokumentów »LIMITE« bez uprzedniej konsultacji z Sekretariatem Generalnym Rady (SGR). Pracownicy administracji krajowej państwa członkowskiego skonsultują się z SGR przed podjęciem takiej decyzji, chyba że nie ulega wątpliwości, że dany dokument można podać do wiadomości publicznej zgodnie z art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001”.

Punkt 22: „Treść dokumentów »LIMITE« można publikować wyłącznie na bezpiecznych stronach internetowych lub platformach internetowych zatwierdzonych przez Radę lub takich, do których dostęp jest odpowiednio zabezpieczony (np. Portal Delegatów)”.

żenia interesów, aby rozstrzygnąć” w przedmiocie wniosków o wyłączenie dokumentów z akt w zawisłej przed Trybunałem sprawie<sup>(14)</sup>.

36. W ocenie Trybunału „sprzeczne z interesem publicznym [wskazanym w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001], który wymaga, aby instytucje mogły korzystać z opinii swoich służb prawnych wydawanych w sposób całkowicie niezależny, byłoby uznanie, że przedstawienie takich dokumentów wewnętrznych może mieć miejsce w ramach sporu przed Trybunałem, w sytuacji gdy zainteresowana instytucja nie wyraziła zgody na ich przedstawienie bądź dany sąd nie zarządził ich przedstawienia [...]”<sup>(15)</sup>.
37. W tym samym duchu wyjątek dotyczący opinii prawnych, przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, „ma na celu ochronę interesu instytucji leżącego w tym, by zwracać się o opinię prawną i uzyskiwać w odpowiedzi szczere, obiektywne i wyczerpujące opinie”<sup>(16)</sup>.
38. Analiza, jaką powinna przeprowadzić Rada przy stosowaniu tego wyjątku, który należy interpretować ściśle<sup>(17)</sup>, odbywa się trzyetapowo, a jej przebieg opisuje szczegółowo wyrok Szwecja i Turco/Rada (pkt 37–47):
- „W pierwszej kolejności Rada powinna upewnić się, że dokument, o którego ujawnienie chodzi, dotyczy rzeczywiście opinii prawnej”.
  - „Następnie Rada powinna zbadać, czy ujawnienie tych części danego dokumentu, co do których stwierdzono, że dotyczą opinii prawnej, »naruszyłoby ochronę« tej opinii. [...] Aby można się było powołać na ryzyko naruszenia tego interesu, powinno ono dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne”.
  - „Wreszcie, jako trzeci etap, jeśli Rada uzna, że ujawnienie dokumentu naruszy ochronę opinii prawnej w określony powyżej sposób, powinna ona zbadać, czy nie istnieje nadrzędny interes publiczny, który uzasadniałby ujawnienie go, mimo wynikającego z tego zagrożenia jej możliwości w zakresie zwracania się o opinie prawne i uzyskiwania w odpowiedzi szczerych, obiektywnych i wyczerpujących opinii”<sup>(18)</sup>.
39. W całym tym procesie należy uwzględnić stwierdzenia co do zasady przedstawione przez Trybunał w wyroku ClientEarth/Komisja<sup>(19)</sup>:
- „– [R]ozporządzenie nr 1049/2001 [...] uwzględni wyrażoną w art. 1 akapit drugi TUE wolę, aby wyznaczyć nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli [...].

<sup>14</sup> Wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja (C-457/18, EU:C:2020:65, zwany dalej „wyrokiem Słowenia/Chorwacja”, pkt 67); postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament (C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, zwane dalej „postanowieniem Węgry/Parlament”, pkt 9, 12, 13).

<sup>15</sup> Wyrok Słowenia/Chorwacja, pkt 66, przytaczający postanowienie Węgry/Parlament, pkt 8, 9.

<sup>16</sup> Wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, zwany dalej „wyrokiem Szwecja i Turco/Rada”, pkt 42).

<sup>17</sup> Ibidem, pkt 36.

<sup>18</sup> Zobacz podobnie wyroki: Szwecja i Turco/Rada, pkt 38–44; z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in’t Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 96); a także postanowienie Węgry/Parlament, pkt 11.

<sup>19</sup> Wyrok z dnia 4 września 2018 r. (C-57/16 P, EU:C:2018:660, pkt 73–75); a także postanowienie Węgry/Parlament, pkt 13.

- Ten mający podstawowe znaczenie dla unijnego prawa cel został odzwierciedlony z jednej strony w art. 15 ust. 1 TFUE, który przewiduje w szczególności, że instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości, zasady potwierdzonej również w art. 10 ust. 3 TUE i w art. 298 TFUE, a z drugiej strony przez potwierdzenie prawa dostępu do dokumentów w art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [...].
  - Z motywu 2 rozporządzenia nr 1049/2001 wynika, że ta przejrzystość przyczynia się do zwiększenia prawowitości i skuteczności działań instytucji unijnych, a także przypisania tym instytucjom w ramach systemu demokratycznego większej odpowiedzialności przed obywatelami Unii. Pozwalając na to, by rozbieżności między szeregiem punktów widzenia były poddane otwartej debacie, przyczynia się ona między innymi do wzrostu zaufania tych obywateli [...].”
40. Wymóg „otwartości” (przejrzystości) może jednak nie wystarczyć do uzasadnienia zatrzymania w aktach sprawy opinii instytucji, przedłożonej jako załącznik do skargi, gdy wiążą się z tym określone rodzaje ryzyka. Jednym z nich jest zmuszenie instytucji do „zajęcia publicznie stanowiska w kwestii opinii, która była w sposób oczywisty przeznaczona do użytku wewnętrznego [co miałyby] negatywny wpływ na interes [instytucji] polegający na zwracaniu się o opinie prawne i uzyskiwaniu szczerych, obiektywnych i wyczerpujących stanowisk”<sup>(20)</sup>.
41. Ponadto zgoda na pozostawienie w aktach sprawy dokumentu, jeżeli instytucja nie zezwoliła na jego ujawnienie, ułatwiłaby obejście procedury wystąpienia z wnioskiem o udzielenie dostępu określonej w rozporządzeniu nr 1049/2001<sup>(21)</sup>.
42. W odniesieniu do opinii instytucji *wydawanych w ramach procedur legislacyjnych* orzecznictwo Trybunału ustanowiło znacznie szersze pojęcie prawo dostępu i odpowiedni do niego obowiązek ujawnienia.
43. Wskazano to jasno w wyroku Szwecja i Turco/Rada, w którym Trybunał odrzucił powołane przez tę instytucję „uzasadnienie” wyłączenia z akt sprawy opinii jej Służby Prawnej, dotyczącej wniosku ustawodawczego. Rada twierdziła, że ujawnienie tej opinii może „pociągnąć za sobą wątpliwości co do zgodności z prawem danego aktu prawnego” i „postawiłoby pod znakiem zapytania niezależność jej Służby Prawnej”<sup>(22)</sup>.
44. W odpowiedzi na te argumenty Trybunał wskazał:
- co do pierwszego z nich, że „to właśnie przejrzystość w tym względzie, pozwalająca na to, by rozbieżności między szeregiem punktów widzenia były poddane otwartej debacie, przyczynia się do tego, by przydać większej legitymizacji w oczach europejskich obywateli i zdobyć ich większe zaufanie. W rzeczywistości to raczej brak informacji i debaty może wzbudzić u obywateli wątpliwości, nie tylko co do zgodności z prawem pojedynczego aktu, lecz co do legitymizacji procedury legislacyjnej w całości”<sup>(23)</sup>;
  - co do drugiego, że podnoszone ryzyko (zagrożenia niezależności Służby Prawnej) nie może być czysto hipotetyczne i nie należy go mylić z interesem polegającym na unik-

<sup>20</sup> Wyrok Słowenia/Chorwacja, pkt 70.

<sup>21</sup> Postanowienie Węgry/Parlament, pkt 14; wyrok Słowenia/Chorwacja, pkt 68.

<sup>22</sup> Wyrok Szwecja i Turco/Rada, pkt 54.

<sup>23</sup> Ibidem, pkt 59.

nięciu ewentualnych nacisków w celu uzyskania wpływu na treść opinii wyrażanych przez tę służbę<sup>(24)</sup>.

45. Z powyższego „wynika, że rozporządzenie nr 1049/2001 nakłada co do zasady obowiązek ujawniania opinii Służby Prawnej Rady dotyczących procesu legislacyjnego”. Nie stoi to na przeszkodzie temu, by można było odmówić „ujawnienia konkretnej opinii prawnej, wydanej w ramach procesu legislacyjnego, lecz dotyczącej szczególnie delikatnych kwestii lub mającej szczególnie szeroki zakres, wykraczający poza ramy danego procesu legislacyjnego”<sup>(25)</sup>.

### C. Analiza wniosku Rady

46. We wniosku Rady należy odróżnić dwie części.
47. Pierwsza dotyczy wniosku o usunięcie z akt załącznika 3 do skargi, zawierającego tzw. *Non-paper from Hungary* w przedmiocie projektu Komisji stanowiącego podstawę rozporządzenia 2020/2092. W *Non-paper* znajduje się cytat fragmentu opinii Służby Prawnej oraz odniesienia do tej opinii, w których, *jak się wydaje*, przytoczono jej treść.
48. Ponieważ *Non-paper from Hungary* jest dokumentem opracowanym i przedstawionym przez Węgry w toku procesu legislacyjnego mającego na celu przyjęcie rozporządzenia 2020/2092, uregulowania dotyczące dostępu do dokumentów instytucji Unii nie mają do niego zastosowania.
49. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie temu, aby Węgry, jako państwo, które sporządziło ten dokument, przedstawiły go w postępowaniu przed Trybunałem, mimo że zawiera on bezpośrednio lub pośrednio cytaty opinii Służby Prawnej Rady.
50. W drugiej części wniosku Rady wnosi ona do Trybunału o pominięcie fragmentów skargi Węgiek, które zawierają odniesienia do omawianej opinii, przytaczają jej treść lub odzwierciedlają dokonaną w niej analizę.
51. Z tego wniosku można by teoretycznie dopuścić wyłącznie żądania odnoszące się do fragmentów przytaczających treść opinii, ale nie do tych części, które są z nią zaledwie zbieżne. Państwo kwestionujące w skardze ważność aktu ustawodawczego Unii ma pełne prawo do obrony swojego punktu widzenia, bez względu na to, czy jest on zbieżny, czy też nie, z treścią dokumentów sporządzonych w procesie przyjmowania tego aktu.
52. Gdyby Węgry skierowały do Rady wnioski o udzielenie dostępu do opinii, co do zasady mógłby mieć zastosowanie regulamin wewnętrzny tej instytucji, którego art. 6 ust. 2 stanowi, że Rada może *zezwoić*, „do celów postępowania sądowego, na przedłożenie kopii lub wyciągu z dokumentów Rady, które dotąd nie zostały upublicznione zgodnie z przepisami dotyczącymi publicznego dostępu do dokumentów”.
53. W przypadku dokumentów Rady oznaczonych jako „LIMITE”, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, przywołane powyżej wytyczne dotyczące postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady stanowią w pkt 5, że uważa się je za objęte obowiązkiem tajemnicy zawodowej zgodnie z art. 339 TFUE i art. 6 ust. 1 regulaminu wewnętrznego Rady i że należy z nimi postępować zgodnie z odpowiednimi przepisami Unii, zwłaszcza z rozporządzeniem

<sup>24</sup> Ibidem, pkt 62–66.

<sup>25</sup> Ibidem, pkt 68, 69.

nr 1049/2001. Co się tyczy dostępu do dokumentów „LIMITE”, pkt 20 i 21 wytycznych Rady uzależniają ich ujawnienie od uprzedniego zezwolenia Rady.

54. Węgry potrzebowałyby takiego zezwolenia Rady, by umieścić rozpatrywaną opinię w załączniku do skargi, gdyż jest to dokument oznaczony jako „LIMITE”, który Rada rozpowszechniła w bardzo ograniczonym zakresie i odrzuciła szereg wniosków jednostek o udzielenie do niego dostępu<sup>26</sup>). Jak już wskazałem, gdyby zezwolono bez ograniczeń na złożenie do akt dokumentu, gdy instytucja nie zezwoliła na jego ujawnienie, można by z łatwością obejść procedurę wystąpienia z wnioskiem o udzielenie dostępu określoną w rozporządzeniu nr 1049/2001<sup>27</sup>).
55. Tak czy inaczej dla rozstrzygnięcia niniejszej kwestii incydentalnej należy pamiętać o orzecznictwie Trybunału dotyczącym włączania do akt opinii prawnych wydanych w procesie legislacyjnym, które wymaga wspomnianej przez mnie trzypiętowej analizy<sup>28</sup>).
56. Jeśli chodzi o pierwszy etap analizy, nie ulega wątpliwości, że mamy do czynienia z *opinią prawną* (Służby Prawnej Rady), czego strony nie kwestionują.
57. W drugim etapie analizy należy ocenić, czy ujawnienie tej konkretnej opinii stanowi *ryzyko, dające się racjonalnie przewidzieć, a nie czysto hipotetyczne, dla ochrony doradztwa prawnego Rady*.
58. Aby ocenić, czy takie ryzyko istnieje w niniejszej sprawie, przyjmę założenie, że Węgry potrzebowały zezwolenia Rady do tego, by *złożyć do akt* opinię w postępowaniu przed Trybunałem.
59. Moim zdaniem takie samo zezwolenie byłoby konieczne, gdyby chciały one *zamieścić* w skardze fragmenty tekstu dokumentu oznaczonego jako „LIMITE”, do którego Rada zastrzegła dostęp, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, o ile fragmenty te ujawniałyby w praktyce jego pełną lub istotną treść.
60. W braku uprzedniego zezwolenia ze strony Rady państwo członkowskie mogłoby ominąć ten wymóg, by ujawnić i przedstawić przed sądem poufne dokumenty tej instytucji: wystarczyłoby, aby nie przedstawiło ich jako dowodów z dokumentów załączonych do skargi, lecz by zamieściło w niej treść tych dokumentów.
61. Na podstawie tych rozważań istotne mogą być następujące okoliczności:
- Opinia jest (z wyjątkiem pierwszych ośmiu punktów, tylko opisowych, a nie analitycznych, które zostały ujawnione) dokumentem wewnętrznym oznaczonym jako „LIMITE”, objętym wymogiem zachowania tajemnicy zawodowej.
  - Węgry posiadają zgodnie z prawem tekst tej opinii jako państwo członkowskie. Uzyskały go zatem bez obejścia procedury określonej w regulaminie wewnętrznym Rady, którego załącznik II art. 5 faktycznie stanowi, że państwa powinny zwrócić się do tej instytucji o dostęp do dokumentów, ale wymóg ten dotyczy jedynie dokumentów, którymi nie dysponują.

<sup>26</sup> Jedną z takich odmownych decyzji Rady jest decyzja, której nieważność stwierdził Sąd w wyroku z dnia 21 kwietnia 2021 r., Pech/Rada (T-252/19, EU:T:2021:203).

<sup>27</sup> Postanowienie Węgry/Parlament, pkt 14; wyrok Słowenia/Chorwacja, pkt 68. Wyjaśniłem już też, że regulamin wewnętrzny Rady i jej ogólne wytyczne dotyczące dostępu do dokumentów odsyłają do rozporządzenia nr 1049/2001.

<sup>28</sup> Punkt 38 niniejszej opinii.



- Rada nie była zobowiązana do zajęcia publicznego stanowiska w przedmiocie opinii swojej Służby Prawnej, ponieważ mogła odpowiedzieć na skargę Węgier bez konieczności wyraźnego dokonania oceny tej opinii<sup>(29)</sup>.
  - Przez pojęcie „przedłożenia do celów postępowania sądowego” nie można rozumieć zamieszczenia w skardze zaledwie incydentalnych odniesień do fragmentów opinii. Jedynie gdyby te odniesienia, ze względu na swoją obszerność, były równoznaczne z nieuprawnionym ujawnieniem samej opinii, można by podnosić próbę obejścia wymaganego zezwolenia Rady.
  - Jak już wskazałem, Węgry mają pełne prawo do przedstawienia argumentów prawnych, choćby były one zbieżne z argumentacją Służby Prawnej Rady, znaną temu państwu członkowskiemu z racji uczestniczenia przez nie w procesie tworzenia rozporządzenia 2020/2092.
62. Nie sądzę zatem, aby istniało ryzyko, dające się racjonalnie przewidzieć, a nie czysto hipotetyczne, dla ochrony doradztwa prawnego Rady. Gdyby jednak tak było i drugi etap analizy dał pozytywny wynik, należałoby jeszcze zważyć, w trzeciej kolejności, czy istnieje *nadrzędny interes publiczny* uzasadniający pozostawienie w aktach odniesień, bezpośrednich i pośrednich, do fragmentów opinii Służby Prawnej Rady.
63. Z przedstawionych poniżej względów taki nadrzędny interes publiczny występuje w niniejszej sprawie, niezależnie od tego, że Węgry mają własny interes w oddaleniu wniosku Rady i w pozostawieniu odniesień do opinii, które służą na poparcie ich tezy o (podnoszonej) nieważności rozporządzenia 2020/2092.
64. Nadrzędnym interesem, który w niniejszym przypadku przemawia za powołaniem się przed sądem na fragmenty opinii Służby Prawnej Rady i ich ujawnieniem, jest przejrzystość procesu legislacyjnego.
65. Przypominam, że dostęp do dokumentów Rady, gdy działa ona w charakterze prawodawcy, sprzyja przejrzystości i otwartości procesu legislacyjnego oraz wzmocnieniu demokracji poprzez ułatwienie obywatelom kontroli wszystkich informacji, na których podstawie wydano akt ustawodawczy<sup>(30)</sup>.
66. Ponadto w ramach przejrzystego procesu legislacyjnego należy tylko cieszyć się ze wszystkich zasadnych opinii prawnych za lub przeciw, dotyczących danego projektu, dostarczających współprawodawcom (ostatecznie odpowiedzialnym za przyjęte rozstrzygnięcia) i obywatelom, ogólnie, elementów niezbędnych do oceny tego wniosku.
67. Jest to możliwe jedynie wówczas, gdy wyrażone opinie prawne zostaną podane do publicznej wiadomości, właśnie po to, „by rozbieżności między szeregiem punktów widzenia były poddane otwartej debacie, [co] przyczynia się do tego, by przydać większej legitymizacji w oczach europejskich obywateli i zdobyć ich większe zaufanie”<sup>(31)</sup>.

<sup>29</sup> Na rozprawie Rada nie musiała wyrażać zdania na temat opinii swej Służby Prawnej.

<sup>30</sup> Wyrok Szwecja i Turco/Rada, pkt 67.

<sup>31</sup> Ibidem, pkt 59. W tym samym punkcie dodano jeszcze: „W rzeczywistości to raczej brak informacji i debaty może wzbudzić u obywateli wątpliwości, nie tylko co do zgodności z prawem pojedynczego aktu, lecz co do legitymizacji procedury legislacyjnej w całości”.

68. Refleksje te, które w pełni podzielam, doprowadziły Trybunał do ustalenia, że co do zasady istnieje *obowiązek* ujawnienia opinii prawnych dotyczących procesu legislacyjnego<sup>(32)</sup>. Odpowiada mu brak uznania „ogólnej potrzeby zapewnienia poufności” tych opinii<sup>(33)</sup>.
69. Obowiązek ten nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Konkretnie rzecz ujmując, „nie stoi na przeszkodzie temu, by można było odmówić ujawnienia konkretnej opinii prawnej, wydanej w ramach procesu legislacyjnego, lecz dotyczącej szczególnie delikatnych kwestii lub mającej szczególnie szeroki zakres, wykraczający poza ramy danego procesu legislacyjnego”<sup>(34)</sup>.
70. Sporna opinia została opracowana w ramach procesu legislacyjnego mającego na celu przyjęcie rozporządzenia 2020/2092. Moim zdaniem Rada nie uzasadniła, że chodzi o opinię „dotyczącą szczególnie delikatnej kwestii”, nawet jeśli rozporządzenie to ma niezaprzeczalnie ogromne znaczenie dla Unii i jej państw członkowskich.
71. To bowiem treść opinii prawnej musi mieć szczególnie delikatny charakter. Przy takim podejściu, nawet jeżeli opinia dotyczy istotnego aktu ustawodawczego, *delikatny charakter* może zostać stwierdzony jedynie wówczas, gdy zawiera ona szczególnie newralgiczne informacje (na przykład dotyczące zastrzeżonych lub tajnych kwestii), nie zaś wtedy, gdy zawiera ona zwykłą ocenę aspektów wykładni traktatów, takich jak te dotyczące podstaw prawnych danego aktu.
72. Rada nie uzasadniała również moim zdaniem tego, że opinia ma „szczególnie szeroki zakres, wykraczający poza ramy danego procesu legislacyjnego”.
73. Sformułowanie w wyroku Szwecja i Turco/Rada nie jest wprawdzie zbyt jasne (ponieważ co do zasady opinie prawne dotyczące wniosku ustawodawczego są ograniczone do badania jego ważności lub jego wad, nie wykraczając poza ten zakres), jednak rozumiem, że odnosi się ono do opinii wykraczających poza treść przepisu, który ewentualnie będzie podlegał zaskarżeniu, przez co nie mają one istotnego znaczenia dla postępowania sądowego, w którym mają zostać przedłożone.
74. Tym samym przejrzystość procesu legislacyjnego powinna w niniejszym przypadku przeważać nad hipotetycznym (niewykazanym tu) ryzykiem pozostawienia doradztwa prawnego Rady bez należytej ochrony lub utrudnienia jej Służbie Prawnej wydawania „szczyrych, obiektywnych i wyczerpujących” opinii<sup>(35)</sup>, które to cechy zresztą gwarantuje profesjonalizm członków tej służby i które powinny być chronione przez Radę.
75. W świetle powyższych wywodów proponuję, aby Trybunał oddalił wniosek Rady dotyczący kwestii incydentalnej.

#### **IV. Rozporządzenie 2020/2092: regulacja osadzona między warunkowością finansową a gwarancjami państwa prawnego**

76. Aby lepiej zrozumieć mechanizm warunkowości zawarty w rozporządzeniu 2020/2092, należy przyjrzeć się: a) procesowi legislacyjnemu przeprowadzonemu w celu jego przyjęcia;

<sup>32</sup> Wyrok Szwecja i Turco/Rada, pkt 68, 71.

<sup>33</sup> Ibidem, pkt 57.

<sup>34</sup> Ibidem, pkt 69.

<sup>35</sup> Ibidem, pkt 64.

b) analogicznym mechanizmom przewidzianym już w prawie Unii, do których dołączył obecnie mechanizm wprowadzony tym rozporządzeniem.

#### ***A. Proces legislacyjny przeprowadzony w celu przyjęcia rozporządzenia 2020/2092***

77. Opracowanie rozporządzenia 2020/2092 było szczególnie skomplikowane, a przeprowadzony proces legislacyjny ułatwia jego właściwą interpretację<sup>(36)</sup>.

78. Źródła tego rozporządzenia można doszukiwać się w dążeniu Unii do ulepszenia instrumentów zapewnienia poszanowania zasad państwa prawnego przez państwa członkowskie. Wartości tej, wpisanej do TUE w art. 2, zagrażają ostatnie praktyki niektórych państw członkowskich, jak wielokrotnie podkreślały Parlament i Komisja. Niektóre z tych państw są głównymi odbiorcami środków z budżetu Unii<sup>(37)</sup>.

79. Unia dysponuje ograniczonym arsenalem instrumentów prawnych wobec naruszeń państwa prawnego:

- Mechanizm art. 7 TUE prowadzi do stwierdzenia „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2” lub „poważnego i stałego naruszenia” tych wartości, z wszelkimi związanymi z każdym z tych naruszeń konsekwencjami. W drugim z tych przypadków *utrudnieniem* dla działania tego mechanizmu jest wymóg jednomyślności decyzji Rady Europejskiej.
- Skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wnoszone przez Komisję (art. 258 TFUE) lub przez inne państwo członkowskie (art. 259 TFUE) pozwalają na ustalenie, czy państwo członkowskie uchybiło któremuś ze zobowiązań ciążących na nim na mocy traktatów.

80. W 2014 r. Komisja przyjęła „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, mające na celu „zapewnienie skutecznej i spójnej ochrony praworządności we wszystkich państwach członkowskich. Ramy te mają służyć podejmowaniu działań w sytuacjach, w których istnieje systemowe zagrożenie dla praworządności, oraz znajdowaniu rozwiązań”<sup>(38)</sup>.

81. Nowe ramy miały na celu „zaradzenie przyszłym zagrożeniom dla praworządności w państwach członkowskich, zanim spełnione zostaną warunki uruchomienia mechanizmów przewidzianych w art. 7 Traktatu UE. [Miały] one zatem wypełnić lukę. Nie stanowią alternatywy dla mechanizmów z art. 7 Traktatu UE, lecz raczej je poprzedzają i uzupełniają”<sup>(39)</sup>.

<sup>36</sup> Zobacz J.V. Louis, *Respect de l'État de droit et protection des finances de l'Union*, *Cahiers de droit européen*, 2020, nr 1, s. 3–20; A. Baraggia i M. Bonelli, *Linking Money to Values: the new Rule of Law Regulation and its constitutional challenges*, *German Law Journal*, w druku.

<sup>37</sup> Węgry są jednym z głównych biorców per capita funduszy strukturalnych Unii, przypada im w WRF 2014–2020 25 424 713 942 EUR (2532 EUR na mieszkańca) i mają wysoki współczynnik inwestycji publicznych współfinansowanych przez Unię, jak pokazują dane Komisji dostępne na stronie <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU>. Rzeczpospolita Polska wyróżnia się jako jeden z głównych beneficjentów funduszy strukturalnych Unii, gdyż w WRF 2014–2020 otrzymała 89 990 274 817 EUR (2262 EUR na mieszkańca), jak pokazują dane Komisji dostępne na stronie <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL>.

<sup>38</sup> Dokument COM(2014) 158 final z dnia 11 marca 2014 r., komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności.

<sup>39</sup> W opinii Służby Prawnej Rady nr 10296/14 z dnia 27 maja 2014 r. skrytykowano ten komunikat Komisji, wskazując, że poszanowanie państwa prawnego może być przedmiotem działań instytucji jedynie w ramach procedury z art. 7 UE lub gdy istnieje inna szczególna kompetencja materialna.

82. W 2019 r. Komisja zaktualizowała swoją strategię i stworzyła europejski mechanizm praworządności<sup>(40)</sup>. Mechanizm ten powstał w ścisłym dialogu z krajowymi organami i zainteresowanymi stronami. Zapewnia przejrzystość i obejmuje wszystkie państwa członkowskie, obiektywnie i bezstronnie. Komisja opracowuje przy pomocy uzyskanych danych coroczne sprawozdanie zawierające ocenę każdego państwa członkowskiego<sup>(41)</sup>.
83. W tym właśnie kontekście Komisja przedstawiła w maju 2018 r. wniosek zawierający projekt rozporządzenia w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich<sup>(42)</sup>.
84. Wniosek wzbudził, jak się wydaje, pewne zastrzeżenia ze strony Służby Prawnej Rady. Trybunał Obrachunkowy sformułował szereg zaleceń w celu ulepszenia jego treści<sup>(43)</sup>, podkreśliwszy, że projekt jest oparty na wątpliwej podstawie prawnej i nieprecyzyjnych kryteriach, przyznaje Komisji bardzo szeroki zakres uznania i stanowi obejście procedury przewidzianej w art. 7 TUE.
85. Po skomplikowanym procedowaniu Rada Europejska osiągnęła w lipcu 2020 r.<sup>(44)</sup> porozumienie w kwestii zatwierdzenia wieloletnich ram finansowych (zwanymi dalej „WRF”) 2021–2027 oraz planu odbudowy dla Europy Next Generation EU (zwanego dalej „instrumentem Next Generation EU”). W porozumieniu wskazano, że „zostanie wprowadzony system warunkowości w celu ochrony budżetu i instrumentu Next Generation EU”.
86. Pomimo tego porozumienia poglądy obojga współprawodawców na to, co w przyszłości miało okazać się rozporządzeniem 2020/2092, były odmienne:
- Parlament miał na celu ochronę państwa prawnego przy pomocy budżetu, podczas gdy Rada chciała chronić budżet Unii dzięki poszanowaniu wymogów państwa prawnego.
  - Parlament opowiadał się za szerokim stosowaniem rozporządzenia, podczas gdy Rada chciała ograniczyć je, wymagając bezpośredniego związku między naruszeniem zasad państwa prawnego a poszczególnymi negatywnymi skutkami dla budżetu Unii<sup>(45)</sup>.

<sup>40</sup> Dokument COM(2019) 163 final z dnia 3 kwietnia 2019 r., komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania; dokument COM(2019) 343 final z dnia 17 lipca 2019 r., komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania.

<sup>41</sup> Zobacz w odniesieniu do lat 2020 i 2021 dokument COM(2020) 580 final z dnia 30 września 2020 r., komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Sprawozdanie dotyczące praworządności w 2020 r.; a także dokument COM(2021) 700 final z dnia 20 lipca 2021 r., komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej.

<sup>42</sup> Dokument COM(2018) 324 final z dnia 2 maja 2018 r., wniosek – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich.

<sup>43</sup> Zobacz opinia Trybunału Obrachunkowego nr 1/2018 w sprawie wniosku z dnia 2 maja 2018 r. dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich (Dz.U. 2018, C 291, s. 1).

<sup>44</sup> Dokument EUCO 10/20, załącznik, pkt 22, 23, konkluzje Rady Europejskiej z dnia 21 lipca 2020 r.

<sup>45</sup> Zobacz E. Rubio, Rule of Law Conditionality – what could an acceptable compromise look like? *Institut Jacques Delors Policy Brief*, październik 2020 r.; A. Dimitrovs i H. Droste, Conditionality Mechanism: What’s In It?, *VerfBlog*, 2020/12/30, <https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>.

87. Współprawodawcy wypracowali w dniu 5 listopada 2020 r. konsensus w sprawie tekstu i po drobnych poprawkach stał się on rozporządzeniem 2020/2092, które weszło w życie w dniu 1 stycznia 2021 r.
88. Węgry i Rzeczpospolita Polska sprzeciwiały się uzgodnionemu przez współprawodawców tekstowi rozporządzenia i, choć nie mogły zawetować jego przyjęcia, ponieważ jego podstawę prawną stanowi art. 322 ust. 1 TFUE, który wymaga większości kwalifikowanej, to zagroziły uniemożliwieniem przyjęcia WRF 2021–2027 i instrumentu Next Generation EU, do których zatwierdzenia potrzebna była jednomyślność państw członkowskich.
89. Sytuacja została odblokowana w Radzie Europejskiej w grudniu 2020 r., z której konkluzje zawierały „kompromis” dotyczący zakresu i stosowania rozporządzenia 2020/2092<sup>(46)</sup>.
90. Mimo że Rada Europejska nie posiada uprawnień prawodawczych w tej dziedzinie, jej konkluzje potwierdzają gwarancje proceduralne i materialne, które rozporządzenie 2020/2092 przewiduje dla państw członkowskich, oraz dostarczają wykładni (którą, zważywszy na to, od kogo pochodzi, można określić jako autentyczną, aczkolwiek niewiążącą) w kwestii znaczenia i zakresu jego różnych elementów. Należy w każdym razie przypomnieć, że wykładnia rozporządzenia 2020/2092 należy do Trybunału.
91. W szczególności zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej nowe rozporządzenie „należy stosować z pełnym poszanowaniem art. 4 ust. 2 TUE, w szczególności tożsamości narodowej państw członkowskich nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, zasady przyznania kompetencji, jak również zasady obiektywizmu, niedyskryminacji i równego traktowania państw członkowskich”.
92. Rada Europejska wymienia między innymi następujące elementy konsensusu<sup>(47)</sup>:
- Celem rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii jest ochrona budżetu Unii, w tym instrumentu Next Generation EU, należytego zarządzania finansami oraz interesów finansowych Unii<sup>(48)</sup>.
  - Stosowanie mechanizmu warunkowości na mocy rozporządzenia będzie obiektywne, sprawiedliwe, bezstronne i oparte na faktach, zapewniające sprawiedliwość proceduralną, niedyskryminację i równe traktowanie państw członkowskich.
  - W celu zapewnienia przestrzegania tych zasad Komisja zamierza opracować i przyjąć wytyczne dotyczące sposobu, w jaki będzie stosować rozporządzenie, w tym metodykę przeprowadzania przez siebie oceny. Wytyczne te zostaną opracowane w ścisłym porozumieniu z państwami członkowskimi. W przypadku wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności w odniesieniu do rozporządzenia wytyczne zostaną sfinalizowane po wyda-

<sup>46</sup> Dokument EUCO 22/20, pkt 2, konkluzje Rady Europejskiej z dni 10 i 11 grudnia 2020 r. Zobacz krytyczne uwagi w przedmiocie tych konkluzji w: A. Beramdane, *Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l'État de droit?*, *Revue du droit de l'Union européenne*, 2021, nr 1, s. 155; K. Scheppelle, L., Pech, S. Platon, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, *VerfBlog*, 2020/12/13, <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>; A. Alemanno i M. Chamon, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, *VerfBlog*, 2020/12/11, <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>, którzy uważają, że Rada Europejska działała ultra vires.

<sup>47</sup> Zobacz szczegółowa analiza w: Editorial Comments, *Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law*, *Common Market Law Review*, 2021, nr 2, s. 267–284.

<sup>48</sup> Stwierdzenie to zgadza się z koncepcją rozporządzenia jako instrumentu warunkowości budżetowej odrębnego od mechanizmu ochrony państwa prawnego.

- niu wyroku przez Trybunał, tak aby uwzględnić wszelkie istotne elementy wynikające z takiego wyroku<sup>(49)</sup>.
- Środki w ramach mechanizmu będą musiały być proporcjonalne do wpływu naruszeń praworządności na należyte zarządzanie finansami budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii, a związek przyczynowy między takimi naruszeniami a negatywnymi skutkami dla interesów finansowych Unii będzie musiał być wystarczająco bezpośredni i należyście ustalony.
  - Czynniki uruchamiające określone w rozporządzeniu należy odczytywać i stosować jako zamknięty wykaz jednorodnych elementów i nie mogą one być otwarte na czynniki lub zdarzenia o innym charakterze. Rozporządzenie nie odnosi się do uogólnionych braków<sup>(50)</sup>.
  - Stosowanie mechanizmu będzie miało pomocniczy charakter w stosunku do pozostałych procedur określonych w prawie Unii i będzie stosowane, gdyby inne procedury nie pozwoliły na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii.
93. Dzięki temu „kompromisowi” Rady Europejskiej Węgry i Rzeczpospolita Polska odstąpiły od weta wobec WRF i instrumentu Next Generation EU, a rozporządzenie 2020/2092 zostało ostatecznie przyjęte przez Radę w dniu 14 grudnia, przez Parlament zaś w dniu 16 grudnia 2020 r.<sup>(51)</sup>.
94. Ograniczenie zakresu stosowania rozporządzenia 2020/2092 poprzez wymóg „wystarczająco bezpośredniego” związku między wykonywaniem budżetu a naruszeniem zasad państwa prawnego zostało w pewnym sensie „zrównoważone” poprzez zastosowanie tego mechanizmu warunkowości finansowej do funduszy uruchomionych przez Unię na rzecz państw członkowskich w ramach instrumentu Next Generation EU, ustanowionego zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2020/2094<sup>(52)</sup>. Rozporządzenie 2020/2092 ma ponadto zastosowanie zarówno do „powszechnych” naruszeń zasad państwa prawnego, jak i do naruszeń „indywidualnych”<sup>(53)</sup>.

<sup>49</sup> Parlament zgłosił sprzeciw wobec tego kompromisu i skrytykował Komisję za to, że zaakceptowała konieczność opracowania wytycznych stosowania rozporządzenia 2020/2092 i uzależniła ich przyjęcie od wyroku Trybunału w przedmiocie ewentualnych skarg o stwierdzenie nieważności tego rozporządzenia. Zobacz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie opracowania wytycznych dotyczących stosowania ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii [2021/2071(INI)]. W październiku 2021 r. wytyczne nie zostały jeszcze przyjęte, wobec czego stosowanie rozporządzenia jest de facto zawieszane.

<sup>50</sup> W przedmiocie tego ostatniego stwierdzenia zob. przypis 53 do niniejszej opinii.

<sup>51</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, porozumienia międzyinstytucjonalnego, Instrumentu UE na rzecz Odbudowy oraz rozporządzenia w sprawie praworządności [2020/2923(RSP)], w szczególności pkt 4.

<sup>52</sup> Motyw 7 Rozporządzenia Rady z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiającego Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z kryzysem COVID-19 (Dz.U. 2020, L 4331, s. 23). Zobacz także art. 8 rozporządzenia 2021/241.

<sup>53</sup> Zgodnie z motywem 15 rozporządzenia 2020/2092 „naruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności oddziałujące na prawidłowość funkcjonowania organów publicznych i skuteczność kontroli sądowej, mogą poważnie szkodzić interesom finansowym Unii. Ma to miejsce w przypadku indywidualnych naruszeń zasad państwa prawnego, a w szczególności w przypadku naruszeń, które są powszechne lub wynikają z powtarzających się praktyk lub zaniechań ze strony organów publicznych, lub z przyjętych przez takie organy środków o charakterze ogólnym”. Należy zauważyć, że nie pokrywa się to ze stwierdzeniem z konkluzji



95. (Nie)stosowanie rozporządzenia 2020/2092 w dalszym ciągu generuje jednak konflikty instytucjonalne między Komisją a Parlamentem<sup>(54)</sup>.

### **B. Mechanizmy warunkowości finansowej w prawie Unii**

96. Unia dysponuje budżetem, który zapewnia jej środki niezbędne do realizacji celów i prowadzenia polityk. Bez uszczerbku dla innych dochodów budżet jest zasilany z zasobów własnych (art. 311 TFUE) zgodnie z przepisami stanowiącymi decyzją Rady<sup>(55)</sup>. Budżet jest instrumentem prawa Unii, który co roku wyraża w aspekcie finansowym zasadę solidarności<sup>(56)</sup> i ma ustrojowe znaczenie.

97. Dochody i wydatki budżetu rocznego Unii są określone w programie wieloletnim, o którym mowa w art. 312 TFUE. WRF zapewnia uporządkowany proces wydatkowania w Unii, w granicach jej zasobów własnych. Obecnie obowiązują WRF 2021–2027<sup>(57)</sup>, przewidujące zwiększenie środków własnych o 0,6%, obok funduszy uruchomionych poprzez przyjęcie Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu zaradzenia skutkom gospodarczym COVID-19<sup>(58)</sup>.

98. Zgodnie z art. 317 akapit pierwszy TFUE Komisja jest odpowiedzialna za wykonanie budżetu Unii. Ma tego dokonywać „we współpracy z państwami członkowskimi zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie art. 322 [TFUE] [...], zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Państwa członkowskie współpracują z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami”<sup>(59)</sup>.

99. Artykuł 310 ust. 6 TFUE stanowi, że „Unia i państwa członkowskie, zgodnie z postanowieniami artykułu 325, zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne nielegalne działania naruszające interesy finansowe Unii”.

---

Rady Europejskiej z dni 10 i 11 grudnia 2020 r., iż „[r]ozporządzenie nie odnosi się do uogólnionych braków”. Stwierdzenie to nie jest zgodne z tym, co wskazano w omawianym motywie, a zatem nie może mieć wpływu na wykładnię rozporządzenia 2020/2092.

<sup>54</sup> W dniu 20 października 2021 r. przewodniczący Parlamentu Europejskiego zwrócił się do służby prawnej tej instytucji o przygotowanie skargi przeciwko Komisji Europejskiej za niestosowanie rozporządzenia 2020/2092.

<sup>55</sup> W odniesieniu do WRF 2021–2027 jest to decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz.U. 2020, L 424, s. 1).

<sup>56</sup> Zobacz K. Lenaerts, S. Adam, *La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l’Union européenne, Cahiers de droit européen*, 2021, nr 2, s. 307–417.

<sup>57</sup> Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. ustanawiające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (Dz.U. 2020, L 4331, s. 11).

<sup>58</sup> Instrument ten upoważnia Komisję, tytułem wyjątku, do tymczasowego zaciągania w imieniu Unii pożyczek na rynkach kapitałowych o maksymalnej wartości 750 mld EUR, w tym maksymalnej kwoty 360 mld EUR na udzielanie pożyczek oraz maksymalnej kwoty 390 mld EUR na pokrycie kosztów, przy czym obie te kwoty służą wyłącznie zaradzeniu skutkom kryzysu wywołanego przez COVID-19. Jak wskazałem w opinii z dnia 18 marca 2021 r., Niemcy/Polska (C-848/19, EU:C:2021:218, przypis 43), chodzi o największy wysiłek solidarnościowy kiedykolwiek podjęty przez Unię.

<sup>59</sup> Artykuł 310 ust. 5 TFUE powtarza, że „[b]udżet jest wykonywany zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Państwa członkowskie współpracują z Unią w celu zagwarantowania wykorzystania środków wpisanych do budżetu zgodnie z tą zasadą”.

100. Rozporządzenie finansowe<sup>(60)</sup> stanowi, że Komisja może wykonywać budżet Unii w sposób bezpośredni, pośredni i w trybie zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi. W praktyce ponad 70% budżetu jest wykonywane przez Komisję w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi, zgodnie z przepisami art. 63 rozporządzenia finansowego. Przy zarządzaniu dzielonym organy państw członkowskich realizują, na podstawie delegowania, zadania niezbędne do wykonania środków w ramach budżetu Unii, podlegające kontroli Komisji<sup>(61)</sup>.
101. W kontekście wykonywania budżetu w trybie zarządzania dzielonego między Komisję i państwa członkowskie pojawiły się mechanizmy warunkowości, zawarte w przepisach rozporządzenia finansowego i innych szczególnych przepisach Unii.
102. Systemy warunkowości w celu ochrony należytego zarządzania budżetem odzwierciedlają szersze zjawisko wykorzystania warunkowości zarówno w prawie Unii, jak i w innych państwach (w tym państwach posiadających federalne systemy prawne)<sup>(62)</sup> oraz organizacjach międzynarodowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy lub Bank Światowy.
103. W prawie Unii warunkowość ma naturalnie zastosowanie do przystąpienia nowych państw, podlegających obowiązkowi spełnienia tzw. kryteriów kopenhaskich, i jest powszechną praktyką w stosunkach zewnętrznych Unii, której pomoc rozwojowa jest tak samo naturalnie uzależniona od przestrzegania wymogów w dziedzinie praw człowieka<sup>(63)</sup>.

---

<sup>60</sup> 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) (zwane dalej „rozporządzeniem finansowym”).

<sup>61</sup> Artykuł 63 rozporządzenia finansowego stanowi, że „[w] przypadku gdy Komisja wykonuje budżet w trybie zarządzania dzielonego, zadania związane z wykonaniem budżetu delegowane są na państwa członkowskie. Zarządzając środkami finansowymi Unii, Komisja i państwa członkowskie muszą przestrzegać zasad należytego zarządzania finansami, przejrzystości i niedyskryminacji oraz zapewniać widoczność działań Unii. W tym celu Komisja i państwa członkowskie wypełniają swoje odpowiednie obowiązki w zakresie kontroli i audytu oraz przyjmują wynikające z tych obowiązków zadania określone w niniejszym rozporządzeniu. Przepisy uzupełniające ustanawia się w przepisach sektorowych”.

<sup>62</sup> W Stanach Zjednoczonych instytucje federalne wykorzystywały w swoich stosunkach ze sfederowanymi stanami i z jednostkami administracji lokalnej warunkowość finansową w celu uzależnienia przyznania środków z budżetu federalnego od przestrzegania w szczególności zakazu segregacji rasowej w edukacji i w zakładach pracy, wprowadzenia minimalnej płacy, ustanowienia niezależnej stanowej administracji publicznej lub ustalenia maksymalnej prędkości na autostradach całego kraju. Podstawa tej federalnej warunkowości finansowej znajduje się w art. 1 sekcja 8 klauzula 1 konstytucji amerykańskiej (the Spending Clause of the Constitution), która uprawnia Kongres „to lay and collect Taxes, [...] to [...] provide for the [...] general Welfare of the United States”. Amerykański sąd najwyższy określił wymogi dotyczące stosowania tej warunkowości, między innymi w wyrokach *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203 (1987), i *NFIB v. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012). Zobacz Brian T. Yeh, *The Federal Government's Authority to Impose Conditions on Grant Funds*, Congressional Research Service, 2017, <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44797.pdf>; P. Margulies, *Destructing Sanderary Cities: The Legality of Federal Grant Conditions That Require State and Local Cooperation on Immigration Enforcement*, *Wash. & Lee L. Rev.* 2018, s. 1507.

<sup>63</sup> Zobacz V. Viță, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, s. 116–143.

104. W dziedzinie stosunków wewnętrznych między państwami członkowskimi a instytucjami Unii warunkowość stosowano w szczególności w instrumentach spójności gospodarczej i społecznej oraz w zarządzaniu budżetem<sup>(64)</sup>.
105. Nie podejmując prób wyczerpania tematu, można wskazać następujące przykłady warunkowości finansowej w nowym rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów dotyczących funduszy strukturalnych na lata 2021–2027<sup>(65)</sup>:
- Warunkowość środowiskowa i klimatyczna przewidziana w art. 6 („Cele klimatyczne i mechanizm dostosowania do zmian klimatu”) oraz w art. 9 ust. 4.
  - Warunkowość oparta na poszanowaniu „zasad horyzontalnych” (art. 9) dotyczących ochrony praw podstawowych i zgodności z kartą praw podstawowych przy wdrażaniu funduszy.
  - Warunkowość związana z celami szczegółowymi, przewidziana w art. 15 („Warunki podstawowe”) oraz w załączniku III<sup>(66)</sup>. W załączniku III zawarto „horyzontalne warunki podstawowe mające zastosowanie do wszystkich celów szczegółowych i kryteria niezbędne do oceny ich spełnienia”. Załącznik III zawiera: skuteczne mechanizmy monitorowania rynku zamówień publicznych; narzędzia i zdolności umożliwiające skuteczne stosowanie zasad pomocy państwa; skuteczne stosowanie i wdrażanie karty praw podstawowych; wdrażanie i stosowanie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych zgodnie z decyzją Rady 2010/48/WE<sup>(67)</sup>. Jeżeli warunki te nie są spełnione, Komisja może zawiesić zwrot wydatków poniesionych przez państwo.
  - Warunkowość makroekonomiczna przewidziana w art. 19 („Środki łączące skuteczność Funduszy z należytych zarządzaniem gospodarczym”). Przepis ten upoważnia Radę do zawieszenia na wniosek Komisji, w całości lub w części, zobowiązań lub płatności w odniesieniu do co najmniej jednego programu państwa członkowskiego: (i) gdy dane państwo członkowskie nie podejmie wystarczających działań naprawczych lub działań

<sup>64</sup> Zobacz V. Viță, *Conditionality in Cohesion Policy*, Research for REGI Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels 2018.

<sup>65</sup> Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającym 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.U. 2021, L 231, s. 159, zwanym dalej „rozporządzeniem ustanawiającym wspólne przepisy na lata 2021–2027”). To rozporządzenie służy wzmocnieniu mechanizmów warunkowości przewidzianych już w odniesieniu do WRF 2014–2020 w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. 2013, L 347, s. 320).

<sup>66</sup> Z kolei załącznik IV zawiera „[t]ematyczne warunki podstawowe mające zastosowanie do EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności [...]”.

<sup>67</sup> Decyzją Rady z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2010, L 23, s. 35).

w celu uniknięcia nadmiernego zakłócenia równowagi, ustalanego na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011<sup>(68)</sup>; (ii) gdy Komisja stwierdzi, że państwo członkowskie nie zastosowało środków, o których mowa w rozporządzeniu (WE) nr 332/2002<sup>(69)</sup>, i postanowi nie zatwierdzać wypłaty pomocy finansowej przyznanej temu państwu członkowskiemu; (iii) gdy Rada uzna, że dane państwo członkowskie nie realizuje programu dostosowań makroekonomicznych, o którym mowa w art. 7 rozporządzenia (UE) nr 472/2013<sup>(70)</sup>, lub środków wymaganych na mocy decyzji Rady przyjętej zgodnie z art. 136 ust. 1 TFUE.

106. Podobny sens mają art. 96 i 97 rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy na lata 2021–2027, które zezwalają Komisji odpowiednio na wstrzymanie biegu terminu płatności lub zawieszenie płatności na rzecz państw członkowskich, jeżeli istnieje poważne uchybienie lub Komisja wydała uzasadnioną opinię w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zgodnie z art. 258 TFUE, która to opinia dotyczy sprawy stwarzającej zagrożenie dla zgodności z prawem i prawidłowości wydatku. Komisja może również, zgodnie z art. 104, dokonać korekty finansowej a posteriori, zmniejszając wsparcie z Funduszy na rzecz danego programu, w przypadku wystąpienia takich sytuacji.
107. Mechanizmy warunkowości znajdują się również w przepisach sektorowych mających zastosowanie do instrumentów finansowych Unii. Są to przykładowo:

- Warunkowość makroekonomiczna, o której mowa w art. 10 rozporządzenia (UE) 2021/241<sup>(71)</sup>, w sposób podobny do art. 19 rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy na lata 2021–2027. Warunkowość makroekonomiczną funduszy strukturalnych przeniesiono na Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, który jest głównym narzędziem finansowym Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy, przyjętego w rozporządzeniu 2020/2094 w celu uzupełnienia WRF, by stawić czoła skutkom finansowym COVID-19. Instrument jest wdrażany przez Komisję w ramach zarządzania bezpośredniego zgodnie z odpowiednimi przepisami przyjętymi na podstawie art. 322 TFUE, w szczególności rozporządzeniem finansowym i rozporządzeniem 2020/2092.
- Warunkowość w celu zapewnienia przestrzegania regulacji dotyczących praw człowieka w europejskim zintegrowanym zarządzaniu granicami, przewidziana w art. 4 rozporządzenia (UE) 2021/1148<sup>(72)</sup>.
- Warunkowość dotycząca przestrzegania praw człowieka i celów środowiskowych przewidziana w art. 4 rozporządzenia (UE) 2021/1229, który ustanawia instrument

<sup>68</sup> Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. 2011, L 306, s. 25).

<sup>69</sup> Rozporządzeniu Rady z dnia 18 lutego 2002 r. ustanawiającum instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich (Dz.U. 2002, L 53, s. 1).

<sup>70</sup> Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (Dz.U. 2013, L 140, s. 1).

<sup>71</sup> Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. 2021, L 57, s. 17).

<sup>72</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. 2021, L 251, s. 48).

- pożyczkowy na rzecz sektora publicznego w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji<sup>(73)</sup>.
- Warunkowość klimatyczna i środowiskowa w odniesieniu do płatności bezpośrednich dla rolników w ramach WPR, przewidziana w art. 43–47 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013<sup>(74)</sup>.
108. Te mechanizmy warunkowości są zróżnicowane, jednak wszystkie opierają się na wspólnej logice: kwalifikowalność do otrzymania płatności z budżetu Unii jest uzależniona od poszanowania określonych wymogów horyzontalnych, odmiennych i dodatkowych w stosunku do tych przewidzianych bezpośrednio w funduszu europejskim, z którego należy się ta płatność<sup>(75)</sup>.
109. Warunkowość finansowa wprowadzona w rozporządzeniu 2020/2092 jest związana, w zakresie wykonywania budżetu, z poszanowaniem państwa prawnego, co „ma zasadnicze znaczenie dla ochrony pozostałych podstawowych wartości [z art. 2 TUE]”<sup>(76)</sup>. Jest to warunek horyzontalny, a zatem państwa członkowskie powinny stosować się do niego przy wykonywaniu budżetu Unii.
110. Warunkowość finansowa oznacza związenie solidarności z odpowiedzialnością. Unia przekazuje swe zasoby budżetowe państwom członkowskim, jeżeli są one wydatkowane w sposób odpowiedzialny, co oznacza, że musi się to odbywać w zgodzie z wartościami Unii, takimi jak państwo prawne. Jedynie jeżeli przy wykonywaniu budżetu dochowuje się wartości Unii, między państwami członkowskimi może panować dostatecznie silne wzajemne zaufanie wówczas, gdy trzeba wyposażyć samą Unię w środki finansowe niezbędne do osiągnięcia jej celów.
111. Nie da się ukryć, że ten nowy wymiar technik warunkowości ma istotny wpływ na stosunki Unii z państwami członkowskimi. W wyniku mechanizmu warunkowości instytucje Unii dysponują wzmocnionymi uprawnieniami do tego, by sprawić, żeby państwa członkowskie przestrzegały wartości prawa Unii, gdy uczestniczą w zarządzaniu budżetem Unii.
112. Zastosowanie techniki warunkowości finansowej w przepisach prawa wtórnego musi być zgodne z wymogami prawa pierwotnego i mieścić się w kompetencjach przyznanych Unii.
113. Do chwili obecnej orzecznictwo Trybunału dotyczyło przede wszystkim warunkowości środowiskowej, stosowanej do płatności bezpośrednich dla rolników<sup>(77)</sup>, jak również

<sup>73</sup> Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji (Dz.U. 2021, L 274, s. 1).

<sup>74</sup> Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608).

<sup>75</sup> Na przykład przestrzeganie przez państwo członkowskie wymogów równowagi makroekonomicznej warunkuje otrzymanie wypłat z funduszy strukturalnych, takich jak EFRR lub EFS.

<sup>76</sup> Motyw 6 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>77</sup> W orzecznictwie dotyczącym warunkowości środowiskowej w odniesieniu do płatności bezpośrednich dla rolników można wymienić wyroki: z dnia 27 stycznia 2021 r., De Ruitter (C-361/19, EU:C:2021:71, pkt 31–41); z dnia 25 lipca 2018 r., Teglgård i Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597, pkt 42 i nast.). Wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637, pkt 39), wskazuje, że „zgodnie z art. 93 tego ostatniego rozporządzenia [nr 1306/2013] normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska należą do przepisów dotyczących warunkowości, których – jak przewiduje art. 91

warunkowości makroekonomicznej, której dotyczył korzystny w jej zakresie wyrok Pringle<sup>(78)</sup>.

114. W tym ostatnim wyroku Trybunał orzekł, że warunkowość jest właściwym mechanizmem dla zapewnienia przestrzegania prawa Unii i przyjmowanych przez instytucje Unii środków koordynacji polityki gospodarczej państw. Wskazał również, że warunkowość makroekonomiczna przewidziana w art. 3, art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 3 akapit pierwszy Traktatu ustanawiającego europejski mechanizm stabilności (traktatu EMS)<sup>(79)</sup> zapewnia zgodność działalności EMS w szczególności z art. 125 TFUE, a także ze środkami koordynującymi przyjętymi przez Unię<sup>(80)</sup>.
115. Niniejsza sprawa oraz sprawa C-157/21 dają Trybunałowi możliwość rozwinięcia orzecznictwa dotyczącego warunkowości finansowej poprzez objęcie nim instrumentu, przy pomocy którego instytucje, w dążeniu do ochrony budżetu Unii, mobilizują państwa członkowskie do przestrzegania wartości państwa prawnego wpisanej do art. 2 TUE.
116. Po przedstawieniu powyższych rozważań przejdę do analizy poszczególnych zarzutów nieważności podniesionych przez rząd węgierski.

## **V. Zarzut pierwszy skargi: brak podstawy prawnej lub niewłaściwa podstawa prawna rozporządzenia 2020/2092**

### **A. Argumenty stron**

117. Zdaniem rządu węgierskiego, o ile art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE upoważnia prawodawcę Unii do przyjęcia przepisów finansowych dotyczących wykonywania budżetu Unii, o tyle rozporządzenie 2020/2092 nie zawiera przepisów budżetowych lub finansowych.
118. W związku z tym podstawa prawna rozporządzenia 2020/2092 jest nieprawidłowa, a Unia nie ma kompetencji do przyjęcia regulacji prawa wtórnego o takiej treści.
119. W jego ocenie rozporządzenie 2020/2092 pozwala Komisji i Radzie definiować pojęcie państwa prawnego i działań naruszających wymogi z tej wartości Unii. Przyjęty mechanizm dopuszcza przyjęcie sankcji oddziałujących na podstawowe struktury państwa członkowskiego, w odniesieniu do których Unia nie ma kompetencji.

---

wspomnianego rozporządzenia – należy przestrzegać pod groźbą kary administracyjnej. Normy te są ustanawiane na poziomie krajowym, wymienione są w załączniku II do tego rozporządzenia i dotyczą w szczególności środowiska”.

<sup>78</sup> Wyrok z dnia 27 listopada 2012 r. (C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 69): „Rygorystyczne warunki, jakim podlega przyznanie pomocy finansowej z mechanizmu stabilności zgodnie z wprowadzonym w drodze omawianej zmiany traktatu FUE art. 136 ust. 3 TFUE, ma[ją] właśnie na celu zapewnienie, że mechanizm ten będzie funkcjonował w zgodzie z prawem Unii, w tym z działaniami podjętymi przez Unię w ramach koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich”.

<sup>79</sup> Traktatu ustanawiającego europejski mechanizm stabilności pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką i Republiką Finlandii, zawartego w dniu 2 lutego 2012 r. w Brukseli.

<sup>80</sup> Wyrok z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 111, 112). Punkty 154–156 dotyczyły działania Komisji w ramach traktatu EMS w celu zapewnienia przestrzegania warunków, którym podlega pomoc finansowa. Do tego samego odnosił się wyrok z dnia 20 września 2016 r., Mallis i Malli/Komisja i EBC (C-105/15 P, EU:C:2016:702, pkt 54).



120. Artykuł 322 TFUE nie obejmuje takich działań, a zatem stanowi niewłaściwą podstawę prawną dla rozporządzenia 2020/2092, którego zakres stosowania koliduje z procedurą określoną w art. 7 TUE.
121. Rząd węgierski wskazuje ponadto na różnice między rozporządzeniem 2020/2092 a innymi przepisami finansowymi i budżetowymi Unii wydanymi na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
122. Wśród elementów rozporządzenia 2020/2092, które są niezgodne z art. 322 TFUE, rząd węgierski wymienia, po pierwsze, konflikty interesów przy podziale funduszy Unii. Rozporządzenie 2020/2092 nie zawiera żadnych przepisów proceduralnych dla państw członkowskich dotyczących ustanowienia norm odnośnie do konfliktów interesów i ich eliminowania, przez co pozwala na przyjęcie środków przeciwko tym państwom na podstawie niesprecyzowanych naruszeń wykraczających poza wymogi rozporządzenia finansowego.
123. Po drugie, twierdzi, że art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092 zobowiązuje państwa członkowskie do finansowania z własnego budżetu programów, z których Unia wycofa fundusze, w celu ochrony beneficjentów. Przepis ten nie jest zgodny z zasadami wykonywania budżetu Unii i stanowi sankcję dla państwa członkowskiego, które naruszyłoby wymogi państwa prawnego.
124. Artykuł 322 TFUE nie może zdaniem rządu węgierskiego służyć jako podstawa nałożenia obowiązków na budżety krajowe, ponieważ służy on jedynie przyjmowaniu przepisów dotyczących wykonywania budżetu Unii.
125. Parlament i Rada odpierają argumenty rządu węgierskiego i uważają, że art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE stanowi właściwą podstawę prawną rozporządzenia 2020/2092<sup>(81)</sup>.
126. Zdaniem tych dwóch instytucji rozporządzenie 2020/2092 ustanawia mechanizm warunkowości budżetowej (finansowej) mający na celu zagwarantowanie przestrzegania wymogów państwa prawnego, analogicznie do innych istniejących już w Unii mechanizmów warunkowości. Można to uzasadnić poprzez analizę celu i treści tego rozporządzenia.

## **B. Ocena**

127. Rozpocznę od przypomnienia utrwalonego orzecznictwa Trybunału w przedmiocie wyboru podstaw prawnych prawa pierwotnego w celu przyjęcia przepisów prawa wtórnego<sup>(82)</sup>:
- „Wybór podstawy prawnej aktu prawnego Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą w szczególności cel i treść tego aktu. Jeżeli analiza danego aktu wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas akt ten należy wydać na jednej podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego”<sup>(83)</sup>.

<sup>81</sup> Aby uniknąć powtórzeń, przyjmuję poniżej, że państwa, które wzięły udział w rozprawie (z logicznym wyjątkiem Węgier i Rzeczypospolitej Polskiej) oraz Komisja podzielają tezy Parlamentu i Rady.

<sup>82</sup> Wyroki: z dnia 8 grudnia 2020 r., Polska/Parlament i Rada (C-626/18, EU:C:2020:1000, pkt 43–47); z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada (C-620/128, EU:C:2020:1001, pkt 38–42); z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035).

<sup>83</sup> Wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 31).

- „Ponadto [...] przy ustalaniu właściwej podstawy prawnej można uwzględnić kontekst prawny nowego uregulowania, w szczególności w zakresie, w jakim taki kontekst może rzucić światło na cel tego uregulowania”<sup>(84)</sup>.
- Gdy przepisy harmonizujące zostaną już przyjęte, „prawodawca Unii nie może zostać pozbawiony możliwości dostosowania tego aktu do wszelkich zmian okoliczności lub do rozwoju wiedzy, z uwagi na ciężące na nim zadanie dbałości o ochronę zapisanych w traktacie interesów ogólnych”<sup>(85)</sup>.

128. Zgodnie z tym orzecznictwem analiza celu i treści rozporządzenia 2020/2092 pozwoli ustalić, czy art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE stanowi właściwą podstawę prawną do jego przyjęcia, czy ta podstawa powinna być inna, czy też Unia nie ma kompetencji do przyjęcia tego rozporządzenia.

### *1. Cel rozporządzenia 2020/2092*

129. W myśl art. 1 rozporządzenia 2020/2092 ma ono na celu ustanowić „przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich”.
130. Szereg motywów rozporządzenia 2020/2092 świadczy o istnieniu związku między poszanowaniem państwa prawnego a należyтым zarządzaniem finansami w ramach budżetu Unii.
- Motyw 7 wskazuje, że „[w] każdej sytuacji, w której państwa członkowskie wykonują budżet Unii [...], poszanowanie państwa prawnego jest jednym z zasadniczych warunków zgodności z zasadą należytego zarządzania finansami zapisaną w art. 317 [...] TFUE.
  - Motyw 8<sup>(86)</sup> stanowi, że należyte zarządzanie finansami może być zapewnione przez państwa członkowskie jedynie wówczas, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem oraz gdy przypadki nadużyć finansowych podlegają ściganiu, oraz gdy decyzje organów publicznych mogą być poddane należytej kontroli sądowej.
  - W motywie 9<sup>(87)</sup> podkreślono wagę niezawisłości sądów i służb śledczych w celu przeciwdziałania bezprawnym i arbitralnym decyzjom organów publicznych mogącym szkodzić interesom finansowym Unii.

<sup>84</sup> Ibidem, pkt 32.

<sup>85</sup> Ibidem, pkt 38.

<sup>86</sup> „Należyte zarządzanie finansami może być zapewnione przez państwa członkowskie jedynie wówczas, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem oraz gdy przypadki nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, korupcji, konfliktu interesów oraz innych naruszeń prawa są skutecznie ścigane przez służby dochodzeniowo-śledcze i prokuraturę, oraz gdy arbitralne lub bezprawne decyzje organów publicznych, w tym organów ścigania, mogą być poddane skutecznej kontroli sądowej dokonywanej przez niezawisłe sądy oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.

<sup>87</sup> Niezawisłość i bezstronność sądownictwa powinny być zawsze zagwarantowane, a służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny być w stanie prawidłowo wypełniać swoje zadania. Sądownictwo, służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny dysponować wystarczającymi zasobami finansowymi i ludzkimi oraz odpowiednimi procedurami, by działać skutecznie i w sposób zapewniający pełne poszanowanie prawa do bezstronnego sądu, w tym poszanowanie prawa do obrony. Prawomocne wyroki powinny być skutecznie wykonywane. Warunki te są niezbędne jako minimalna gwarancja chroniąca przed bezprawnymi i arbitralnymi decyzjami organów publicznych mogącymi szkodzić interesom finansowym Unii.

- Motyw 13 potwierdza, że „[i]stnieje wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami”.
  - Zgodnie z motywem 15 „[n]aruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności oddziałujące na prawidłowość funkcjonowania organów publicznych i skuteczność kontroli sądowej, mogą poważnie szkodzić interesom finansowym Unii”.
131. W świetle tych motywów, które współgrają w sposób niezaprzeczalny z przepisami części normatywnej rozporządzenia 2020/2092, rozumiem, że celem tego rozporządzenia jest stworzenie szczególnego mechanizmu służącego zapewnieniu należytego wykonywania budżetu Unii, w sytuacji gdy państwo członkowskie popełnia naruszenia zasad państwa prawnego, które zagrażają należytemu zarządzaniu funduszami Unii lub jej interesom finansowym.
132. Cel ten wydaje mi się współgrać z wyborem art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE jako podstawy prawnej rozporządzenia 2020/2092<sup>(88)</sup>.
133. Parlament i Rada podnoszą, że sporne rozporządzenie zmierza właśnie do celu wynikającego z tych motywów. Kwestionują one analizę rządu węgierskiego, zgodnie z którą rozporządzenie 2020/2092 zmierza do dodania kolejnej procedury do tych, które są już przewidziane<sup>(89)</sup> w celu ochrony państwa prawnego, do czego nie ma podstawy prawnej w prawie pierwotnym.
134. Rzeczywiście mogłoby się zdawać, że motyw 14 rozporządzenia 2020/2092 rozpatrywany w oderwaniu od kontekstu w pewnym stopniu stanowi oparcie dla stanowiska rządu węgierskiego, ponieważ stwierdza, że „mechanizm przewidziany w niniejszym rozporządzeniu *uzupełnia* te instrumenty, chroniąc budżet Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego mającymi wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii”.
135. Ta pozornie niespójna logika motywów rozporządzenia 2020/2092 może wynikać z przebiegu procesu legislacyjnego. Jak już wyjaśniłem, pierwotny wniosek Komisji w mniejszym stopniu dawał wyraz warunkowości finansowej projektowanego mechanizmu, a większy nacisk kładł na ochronę państwa prawnego. Sprzeciw Rady spowodował, że ostateczny tekst rozporządzenia 2020/2092 przeobraził je w instrument warunkowości finansowej, w ramach którego ochrona państwa prawnego funkcjonuje jako warunek horyzontalny, którego państwa są zobowiązane przestrzegać przy wykonywaniu budżetu.
136. Dlatego też należy szczegółowo przeanalizować treść rozporządzenia 2020/2092 w celu ustalenia, czy „końcowy produkt legislacyjny” jest naprawdę mechanizmem warunkowości finansowej, takim jak inne w prawie Unii. Gdyby tak było, art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE stanowiłby właściwą podstawę prawną, ponieważ rozporządzenie to określałoby zasadę dotyczącą wykonywania budżetu.

<sup>88</sup> Zobacz P. Martín Rodríguez, *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons 2021, s. 131, według którego „art. 322 TFUE stanowi bardziej niż wystarczającą podstawę prawną ustanowienia tej warunkowości [finansowej], która zresztą istniała już w odniesieniu do poszczególnych treści materialnych państwa prawnego [...]”.

<sup>89</sup> Europejski mechanizm ochrony państwa prawnego, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości, postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz postępowanie w trybie art. 7 TUE.

137. Gdyby tak nie było, co utrzymuje rząd węgierski, mielibyśmy do czynienia z kolejnym instrumentem ochrony państwa prawnego, o konotacji budżetowej, dla którego art. 322 TFUE nie stanowi odpowiedniej podstawy prawnej oraz do którego Unia nie ma kompetencji.
138. W mojej ocenie celem rozporządzenia 2020/2092 jest zapewnienie, poprzez mechanizm warunkowości, należytego wykonywania budżetu Unii w przypadku naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim, zagrażającego należytemu zarządzaniu finansowemu w odniesieniu do środków Unii.
139. Celem rozporządzenia 2020/2092 rozpatrywanego jako całość jest zatem ochrona budżetu Unii w szczególnych sytuacjach stwarzających zagrożenie dla jego należytego wykonywania, polegających na naruszeniu państwa prawnego. Nie zmierza ono zatem do ochrony państwa prawnego za pomocą mechanizmu sankcyjnego.
140. Z tego punktu widzenia rozporządzenie 2020/2092 ma cel porównywalny z przedmiotem rozporządzenia finansowego, którego wydanie na podstawie art. 322 TFUE nie jest kwestionowane.
141. We wspólnej deklaracji sporządzonej w chwili jego przyjęcia Parlament, Rada i Komisja zadeklarowały zresztą zamiar włączenia treści rozporządzenia 2020/2092 do rozporządzenia finansowego, gdy będzie ono zmieniane<sup>90</sup>.
142. Jak wskazuje Rada, podjęcie przez europejskiego prawodawcę decyzji o opracowaniu regulacji mającej na celu zapewnienie należytego wykonywania budżetu Unii na wypadek naruszenia państwa prawnego wchodzi w zakres jego uprawnień dyskrecjonalnych przy stanowieniu prawa.
143. W każdym razie decyzji takiej nie można uznać za oczywiście błędną. Poszanowanie zasad państwa prawnego może mieć fundamentalne znaczenie dla należytego funkcjonowania finansów publicznych i prawidłowego wykonania budżetu<sup>91</sup>.
144. Podsumowując, utworzenie mechanizmu warunkowości finansowej powiązanego z państwem prawnym wydaje mi się decyzją dopuszczalną i pozostającą w zgodzie z prawem pierwotnym.

## **2. Treść rozporządzenia 2020/2092**

145. Do oceny, czy rozporządzenie 2020/2092 mieści się w zakresie upoważnienia z art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, jest ponadto niezbędne, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, dokonanie analizy jego treści.

---

<sup>90</sup> Wspomniana wspólna deklaracja brzmi następująco: „Bez uszczerbku dla prawa Komisji do inicjatywy Parlament Europejski, Rada i Komisja zgadzają się rozważyć włączenie treści niniejszego rozporządzenia do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. (»rozporządzenie finansowe«) przy okazji jego następnego przeglądu”. Zobacz jego tekst w załączniku do dokumentu COM(2020) 843 final z dnia 14 grudnia 2020 r., komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 294 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczący stanowiska Rady w sprawie przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii.

<sup>91</sup> Zobacz opinia Trybunału Obrachunkowego nr 1/2018 w sprawie wniosku z dnia 2 maja 2018 r. dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich (Dz.U. 2018, C 291, s. 1), pkt 10, 11.

146. Analiza ta pozwoli sprawdzić, czy elementy rozporządzenia 2020/2092 są elementami właściwymi autentycznemu mechanizmowi warunkowości finansowej (na podobieństwo tych istniejących już w prawie Unii), a tym samym ustalić, czy art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE stanowi dla niego właściwą podstawę prawną.

**a) Przesłanki przyjęcia środków w trybie rozporządzenia 2020/2092**

147. Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092 stanowi, że „[o]dpowiednie środki są przyjmowane w przypadku stwierdzenia zgodnie z art. 6, że naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii”.

148. Strony postępowania nie zgadzają się co do wykładni tego przepisu:

- Rząd węgierski podnosi, że ustanawia on trzyetapową procedurę, w trakcie której należy wykazać: a) naruszenie państwa prawnego; b) poważne i wystarczająco bezpośrednie ryzyko dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii; oraz c) konieczność przyjęcia proporcjonalnych środków w celu przeciwdziałania mu. W jego ocenie podstawa prawna z art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE nie obejmuje upoważnienia dla pierwszego z tych etapów.
- Parlament i Rada nie zgadzają się z tą wykładnią i uważają, że procedura składa się tylko z dwóch etapów: a) wykazania istnienia naruszenia państwa prawnego, powodującego bezpośrednio poważne ryzyko dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii; oraz b) przyjęcia środków w celu przeciwdziałania mu. W ten oto sposób warunkowość ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do naruszeń państwa prawnego mających bezpośredni wpływ na wykonywanie budżetu Unii i mających określoną wagę.

149. Ta ostatnia wykładnia art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092 jest moim zdaniem właściwa. Warunkowość finansowa ogranicza się do tych naruszeń państwa prawnego, które mają wystarczająco bezpośredni związek z wykonywaniem budżetu i które wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych.

150. Do takiego wniosku prowadzi wykładnia *literalna*, ponieważ art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092 wymaga wystarczająco bezpośredniego związku między naruszeniem państwa prawnego a wykonywaniem budżetu. Mechanizm warunkowości może zostać uruchomiony tylko w ten sposób, a więc rozporządzenie 2020/2092 stanowi reakcję nie na wszystkie naruszenia państwa prawnego, lecz tylko na takie, które mają bezpośredni związek z wykonywaniem budżetu.

151. Podobnie, jakkolwiek art. 2 lit. a) rozporządzenia 2020/2092 zawiera definicję państwa prawnego, czyni to wyłącznie „[n]a potrzeby niniejszego rozporządzenia”. Wprawdzie przepis ten definiuje „państwo prawne” w sposób ogólny (jako wartość Unii wymienioną w art. 2 TUE) i otwarty, gdyż wiąże je z przytoczonymi dalej zasadami, lecz – co pragnę powtórzyć – w ograniczonym zakresie, co podkreśliłem powyżej.

152. To samo tyczy się art. 3 rozporządzenia 2020/2092, który wymienia pewne przesłanki wskazujące na naruszenie zasad państwa prawnego „[n]a potrzeby niniejszego rozporządzenia”.

153. Wykładnia *systemowa* art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092 w związku z innymi jego artykułami również prowadzi do wniosku, że warunkowość finansowa ma zastosowanie wyłącznie w przypadku poważnych naruszeń państwa prawnego mających bezpośredni wpływ na wykonywanie budżetu Unii.
154. Przesłanki „naruszenia zasad państwa prawnego”, które zawiera tytułem przykładu art. 3 rozporządzenia 2020/2092, są ograniczone w art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia do sfer działania organów krajowych bezpośrednio związanych z wykonywaniem budżetu Unii.
155. Podkreślam, że określone w art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092 sytuacje polegają albo na bardzo konkretnej działalności związanej z wykonywaniem budżetu, albo na działalności o charakterze ogólnym, pod warunkiem że obejmuje ona kontrolę działalności związanej z wykonywaniem budżetu.
156. Prawdą jest, że niektóre rodzaje działalności o charakterze ogólnym, o których mowa w art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092<sup>(92)</sup>, rozpatrywane odrębnie nie muszą wcale jako takie mieć wpływu na wykonywanie budżetu Unii w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE ani nie kojarzą się automatycznie z należyтым zarządzaniem finansami<sup>(93)</sup> lub ochroną interesów finansowych Unii.
157. Jednak w art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092 zatroszczono się o to, by ograniczyć zakres owych działań o charakterze ogólnym do takich, które są realizowane przez organy krajowe i mają związek z wykonywaniem budżetu. Tak jest w przypadku:
- Działania służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur, mającego zastosowanie w tych ramach do „naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii” [lit. c)].
  - Skutecznej kontroli sądowej sprawowanej przez niezależne sądy, o ile jest ona wykonywana w odniesieniu do działań lub zaniechań organów krajowych, które z kolei mają związek [zgodnie z lit. a), b) i c) tego ustępu] z wykonywaniem budżetu Unii [lit. d)].
  - Zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i innym naruszeniom prawa Unii oraz ich karania, gdy, ponownie, dotyczą „wykonywania budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii” [lit. e)].
158. Jeśli chodzi o klauzulę zamykającą wykaz [lit. h)], w której mowa jest o „innych sytuacjach lub działaniach organów”, te mogą wchodzić w zakres rozporządzenia 2020/2092 jedynie wówczas, gdy „mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii”. Ta ostatnia klauzula nie obejmuje zatem zachowań pozostających bez związku z wykonywaniem budżetu.
159. Moim zdaniem technika zastosowana przez prawodawcę w celu określenia zakresu i warunków stosowania rozpatrywanego mechanizmu jest właściwa, ponieważ nakłada, jako warunek *horyzontalny* dla należytego wykonywania budżetu, obowiązek poszanowania zasad państwa prawnego.

<sup>92</sup> Litery: c) („prawidłow[e] funkcjonowan[i]e] służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur”), d) („skuteczna] kontrola] sądow[a] [...] dokonywan[a] przez niezależne sądy”) i e) („zapobiegani[e] i karani[e] nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, korupcji lub innych naruszeń prawa Unii”).

<sup>93</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 59 rozporządzenia finansowego „należyte zarządzanie finansami” oznacza „wykonanie budżetu zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności”.



160. Poważne naruszenia tych zasad, umożliwiające zastosowanie mechanizmu warunkowości, to naruszenia wynikające z działań związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z działań o charakterze ogólnym władz państwowych, które bezpośrednio dotyczą tegoż wykonywania budżetu.
161. W każdym razie art. 6 ust. 9 rozporządzenia 2020/2092 wymaga, by Komisja przedstawiła konkretne powody i dostarczyła dowodów na istnienie poważnego naruszenia zasad państwa prawnego, pozostającego w bezpośrednim związku z wykonywaniem budżetu. Dopiero wtedy można podjąć odpowiednie środki przeciwko państwu członkowskiemu dopuszczającemu się naruszenia.
162. Wykładnia *celowościowa i historyczna* art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092 także prowadzi do wniosku, że warunkowość finansowa ma zastosowanie wyłącznie do tych poważnych naruszeń państwa prawnego, które mają bezpośredni wpływ na wykonywanie budżetu Unii.
163. W tym względzie pragnę powtórzyć, jak bardzo przydatne jest uwzględnienie ewolucji procesu legislacyjnego, który doprowadził do przyjęcia rozporządzenia 2020/2092.
164. Jak już wskazałem, pierwotny wniosek Komisji był ukierunkowany bardziej na ochronę państwa prawnego, a mniejszy nacisk kładł na warunkowość finansową tego mechanizmu. Wskutek interwencji Rady ostateczny tekst rozporządzenia 2020/2092 mógł jaśniej przeobrazić się w instrument warunkowości finansowej, w ramach którego ochrona państwa prawnego funkcjonuje jako warunek horyzontalny, którego państwa są zobowiązane przestrzegać przy wykonywaniu budżetu.
165. W ewolucji tekstu aktu prawnego kluczowym elementem było wprowadzenie w art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092 wymogu istnienia *wystarczająco bezpośredniego* związku<sup>(94)</sup> między wykonywaniem budżetu a naruszeniem zasad państwa prawnego<sup>(95)</sup>.
166. Dodanie tego elementu, silnie krytykowanego w części piśmiennictwa<sup>(96)</sup>, oznacza ograniczenie w pewnym stopniu zakresu stosowania pierwotnego wniosku Komisji. W ostatecznym brzmieniu mechanizm warunkowości finansowej został ściśle związany z wykonywaniem budżetu Unii, aby nie naruszać art. 7 TUE i sprawić, by pasowała do tego aktu prawnego podstawa prawna w postaci art. 322 TFUE<sup>(97)</sup>.
167. *Wystarczająco bezpośredni* związek daje pewność, że mechanizm warunkowości nie będzie uruchamiany wobec dowolnego poważnego naruszenia państwa prawnego, tylko będzie ograniczony do naruszeń, które ze względu na swój charakter są ściśle związane z wyko-

<sup>94</sup> Wyrok z dnia 6 listopada 2014 r., Włochy/Komisja (C-385/13 P, EU:C:2014:2350, pkt 68, 69), przewiduje konieczność istnienia wystarczająco bezpośredniego związku między zarzucanym państwu członkowskiemu uchybieniem prawu Unii a środkiem stanowiącym przedmiot wnioskowanego finansowania, jako elementu umożliwiającego Komisji nakazanie zawieszenia wypłat funduszy strukturalnych państwu członkowskiemu.

<sup>95</sup> P. Martín Rodríguez, op.cit., s. 133, podkreśla również, że kluczem do interpretacji rozporządzenia 2020/2092 jest wymóg wywierania wpływu „w sposób wystarczająco bezpośredni”.

<sup>96</sup> Artykuł wstępny w czasopiśmie *European Papers*, 2020, nr 5, s. 1101–1104 nazywa probatio diabolica w stosunku do Komisji wymóg wykazania, że naruszenie państwa prawnego dotyczy wyłącznie ochrony interesów finansowych Unii. Dodaje, że ten wymóg „will presumably render inoperative the conditionality mechanism” i że rozporządzenie 2020/2092 „appears to be doomed to fail”, jeżeli będzie się stosować wyłącznie do zachowań państw wpływających na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii.

<sup>97</sup> Konkluzje Rady Europejskiej z dni 10 i 11 grudnia 2020 r., pkt 2 lit. e) potwierdzają, że „związek przyczynowy między takimi naruszeniami a negatywnymi skutkami dla interesów finansowych Unii będzie musiał być wystarczająco bezpośredni i należycie ustalony. Samo stwierdzenie, że naruszenie praworządności miało miejsce, nie wystarcza do uruchomienia mechanizmu”.

- nywaniem budżetu<sup>98</sup>). Komisja musi wykazać ten związek, zanim zaproponuje środki zaradcze, a przy jego udowodnianiu nie ma automatyzmu, niezależnie od tego, jak poważne jest naruszenie zasad państwa prawnego.
168. Motyw 13 rozporządzenia 2020/2092 podkreśla ten związek, zapewnia bowiem, że „[i]stnieje [...] wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami”.
169. Podsumowując, wykładnia art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092 zgodnie z zasadami wykładni literalnej, systemowej, celowościowej i historycznej skłania mnie do przyjęcia wniosku, że rozporządzenie to ustanawia mechanizm warunkowości finansowej mający zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do poważnych naruszeń państwa prawnego mających bezpośredni wpływ na wykonywanie budżetu Unii. Przy tej wykładni rozporządzenie 2020/2092 znajduje wystarczającą podstawę prawną w art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
170. Stwierdzenia tego nie podważa argument rządu węgierskiego dotyczący (podnoszonej) sprzeczności pomiędzy przepisami rozporządzenia finansowego dotyczącymi konfliktu interesów (art. 61)<sup>99</sup> i art. 3 lit. b) rozporządzenia 2020/2092, który jako przesłankę naruszenia zasad państwa prawnego wskazuje między innymi to, że władze krajowe nie zapewniają „sytuacji braku konfliktu interesów”.
171. Jak podnosi Rada, stosowanie rozporządzenia 2020/2092 ma charakter pomocniczy w stosunku do innych regulacji finansowych Unii. Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092 stanowi, że Komisja uruchamia mechanizm, „o ile nie uzna, że inne procedury określone w ustawodawstwie Unii umożliwiłyby jej skuteczniejszą ochronę budżetu Unii”<sup>100</sup>.
172. Oznacza to, że do konkretnych przypadków zastosowanie będzie miała procedura rozwiązywania konfliktów interesów przewidziana w art. 61 rozporządzenia finansowego i że mechanizm rozporządzenia 2020/2092 będzie stosowany tylko wtedy, gdy funkcjonowanie organu państwa członkowskiego biorącego udział w wykonywaniu budżetu Unii będzie obciążone szczególnie poważnymi konfliktami interesów.

### ***b) Kryteria przyjęcia środków w trybie rozporządzenia 2020/2092***

173. Zdaniem rządu węgierskiego środki, które instytucje Unii mogą przyjąć na podstawie rozporządzenia 2020/2092, są w rzeczywistości sankcjami za naruszenie zasad państwa

<sup>98</sup> Rada Europejska z dni 10 i 11 grudnia 2020 r. w konkluzjach, pkt 2 lit. h), idzie dalej niż tekst rozporządzenia, stwierdza bowiem, że: „[w] przypadku gdy takie informacje i ustalenia [na których Komisja oparła swą ocenę], niezależnie od ich pochodzenia, zostaną wykorzystane do celów rozporządzenia, Komisja zapewni, aby ich adekwatność i wykorzystanie były określane wyłącznie w świetle celu rozporządzenia, jakim jest ochrona interesów finansowych Unii”.

<sup>99</sup> Zgodnie z art. 61 ust. 3 rozporządzenia finansowego „[d]o celów ust. 1 konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby, o których mowa w ust. 1, jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste”.

<sup>100</sup> W konkluzjach Rady Europejskiej z dni 10 i 11 grudnia 2020 r., pkt 2 lit. d), stwierdzono, że „[s]toso-  
wanie mechanizmu będzie uwzględniało jego pomocniczy charakter. Środki w ramach mechanizmu będą rozpatrywane jedynie w przypadku, gdyby inne procedury określone w prawie Unii, w tym na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, rozporządzenia finansowego lub postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy Traktatu, nie pozwoliły na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii”.

- prawnego, a nie prawdziwymi „środkami” ochrony budżetu Unii. Z tego względu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE stanowi niewłaściwą podstawę prawną.
174. Wynika to jego zdaniem z motywu 18 i z art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092, które określają kryteria doboru tych środków raczej w zależności od samego naruszenia (czyli jego charakteru, czasu trwania, wagi i zakresu, oprócz „intencji” państwa członkowskiego) niż pod kątem ochrony budżetu Unii.
175. Rada i Parlament odpowiadają, że art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092 ustanawia hierarchię kryteriów, wśród których wyróżniają się proporcjonalność i „faktyczny lub potencjalny wpływ naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii”. Natomiast „charakter, czas trwania, waga i zakres naruszeń zasad państwa prawnego” stanowią pomocnicze czynniki oceny. Kryterium intencji państwa dopuszczającego się naruszenia, o którym mowa w motywie 18, nie ma mocy normatywnej.
176. Moim zdaniem brzmienie art. 5 ust. 3 i motywu 18 rozporządzenia 2020/2092 nie jest w pełni zbieżne. Wydaje się, że ten ostatni uwzględnia pomocniczo, przy przyjmowaniu środków, kryterium dotyczące „skutków tych naruszeń dla należytego zarządzania finansami budżetu Unii lub dla interesów finansowych Unii”.
177. Sądzę jednak, że w drodze wykładni systemowej art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092 można wywieść, że przy przyjęciu środków należy kierować się przede wszystkim proporcjonalnością i faktycznym lub potencjalnym wpływem naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii. Wówczas zachowany zostaje charakter właściwy tym środkom, który nie jest zbieżny z charakterem sankcji nakładanych za naruszenie zasad państwa prawnego<sup>(101)</sup>.
178. Charakter, czas trwania, waga i zakres naruszenia zasad państwa prawnego przez państwo, które dopuściło się uchybienia, mogą służyć jedynie określeniu wpływu jego działań na wykonywanie budżetu Unii.
179. Przy takiej wykładni art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092 wchodzi w zakres upoważnienia art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, bowiem, co pragnę powtórzyć, przewidziane w nim środki stanowią korektę budżetową, a nie sankcje dla państwa członkowskiego, które dopuściło się naruszenia.
180. Rząd węgierski wyraża wątpliwości, czy treść ostatniego zdania art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092 jest zgodna z tą podstawą prawną („[ś]rodki te są w zakresie, w jakim jest to możliwe, ukierunkowane na działania Unii, których dotyczą naruszenia”). Jego zdaniem dopuszcza się zatem warunkowość „krzyżową”, wykraczającą poza taką, która dotyczy ochrony budżetu Unii.
181. Wyjaśnienie Rady, które opiera się na zasadzie proporcjonalności, wydaje mi się przekonujące. Wyjątkowe dopuszczenie „krzyżowej” warunkowości finansowej wynika z faktu, że niektóre naruszenia zasad państwa prawnego, których dopuszczają się organy krajowe, mogą mieć wpływ na bardzo dużą liczbę sektorów, a przyjmowanie środków zaradczych

<sup>101</sup> Zobacz analogicznie orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym „obowiązek zwrotu nienależnej korzyści, uzyskanej poprzez dopuszczenie się nieprawidłowości, nie jest sankcją, lecz jedynie konsekwencją ustalenia, iż warunki wymagane dla uzyskania korzyści wynikającej z przepisów Unii nie były przestrzegane, co spowodowało uznanie przyznanej korzyści za nienależną” [wyroki: z dnia 1 października 2020 r., Elme Messer Metalurgs (C-743/18, EU:C:2020:767, pkt 64); z dnia 26 maja 2016 r. Județul Neamț i Județul Bacău (C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo)].

we wszystkich tych sektorach byłyby nieproporcjonalne. Jak stwierdziła Rada na rozprawie, możliwe są również przypadki, w których naruszenia zasad państwa prawnego ujawnią się już po pełnym wdrożeniu niektórych programów wydatkowania Unii i w odniesieniu do których korekta finansowa jest niemożliwa. W takim przypadku korekta taka mogłaby dotyczyć innych trwających programów wydatkowania, tak aby zapewnić skuteczność mechanizmu warunkowości<sup>102</sup>.

182. Rozumiane w ten sposób wyjątkowe dopuszczenie „krzyżowej” warunkowości finansowej (które oznacza możliwość nieobjęcia korektą wszystkich sektorów, których dotyczy naruszenie państwa prawnego, czy też objęcia nią wydatków z bieżącego budżetu Unii) nie odbiera rozpatrywanemu mechanizmowi budżetowego charakteru i jest zgodne z art. 322 TFUE.

### *c) Kryteria uchylania środków przyjętych w trybie rozporządzenia 2020/2092*

183. Artykuł 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2020/2092 przewiduje uchylenie środków na wniosek państwa lub na wniosek Komisji, jeżeli ustaną warunki ich przyjęcia.
184. Oznacza to, że trwanie wpływu lub ryzyka wpływu na wykonywanie budżetu Unii jest niezbędne do utrzymania w mocy przyjętych środków zaradczych z zakresu warunkowości finansowej.
185. Jak twierdzi Rada, gdy wpływ na wykonywanie budżetu ustanie, uchyla się środki zaradcze, nawet jeśli nadal trwa naruszenie zasad państwa prawnego przez państwo członkowskie. Jak zauważył Parlament Europejski na rozprawie, w przypadku sankcji nie istnieje możliwość uchylenia.
186. Staje się więc oczywiste (a w rzeczywistości potwierdza się) to, że mechanizm warunkowości polega na stosowaniu korekt finansowych, nie zaś sankcji za naruszenie zasad państwa prawnego.

### *d) Ochrona beneficjentów w postępowaniu w trybie rozporządzenia 2020/2092*

187. Artykuł 5 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092<sup>103</sup> w związku z motywem 19 tego rozporządzenia wprowadza gwarancję dla odbiorców końcowych lub beneficjentów programów wydatków finansowanych z budżetu Unii.
188. Przyjęcie środków z zakresu warunkowości finansowej w przypadku naruszenia przez państwo zasady państwa prawnego nie powinno szkodzić beneficjentom końcowym funduszy, którzy nadal powinni je otrzymywać. Ponadto państwo powinno regularnie składać Komisji sprawozdania na temat wywiązywania się z tego obowiązku.
189. Zdaniem rządu węgierskiego dane państwo członkowskie będzie musiało przejąć wypłatę funduszy dla beneficjentów w przypadku korekty finansowej, przy czym będzie to musiało robić z własnego budżetu. Rozporządzenie 2020/2092 nakłada zatem na państwa obowiązki w zakresie ich budżetu krajowego, czego nie przewiduje art. 322 TFUE.
190. Rada odpowiada, że art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092 ma skutek deklaratoryjny i nie nakłada na państwo członkowskie dodatkowych obowiązków ponad te określone

<sup>102</sup> Gdyby Trybunał nie zgodził się na to podejście ze względu na słaby związek z naruszeniem państwa prawa, powinien stwierdzić nieważność jedynie wtrącenia „w zakresie, w jakim jest to możliwe” w art. 5 ust. 3 in fine rozporządzenia 2020/2092 (które nie ma istotnego charakteru), wskutek czego jego brzmienie ograniczałoby się do stwierdzenia, że „środki te są ukierunkowane na działania Unii, których dotyczą naruszenia”.

<sup>103</sup> Zobacz jego treść przytoczoną w pkt 11 niniejszej opinii.

- w „mających zastosowanie przepisach sektorowych lub finansowych”. W rzeczywistości dodaje on jedynie sposób kontroli przestrzegania obowiązków już istniejących w przepisach sektorowych w celu ochrony beneficjentów funduszy z budżetu Unii w przypadku korekt finansowych.
191. Moim zdaniem argumentację rządu węgierskiego należy odrzucić, ponieważ ochrona beneficjentów przewidziana w art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092 jest środkiem typowym i logicznym przy zarządzaniu dzielonymi funduszami z budżetu Unii.
192. Jak wskazuje motyw 19 rozporządzenia 2020/2092, „[...] w ramach zarządzania dzielonego płatności dokonywane przez Komisję na rzecz państw członkowskich są prawnie niezależne od płatności dokonywanych na rzecz beneficjentów przez organy krajowe”.
193. Z tego wynika, że środki przyjęte na podstawie rozporządzenia 2020/2092 nie wpływają na „na dostępność finansowania na potrzeby płatności na rzecz beneficjentów zgodnie z terminami płatności określonymi w mających zastosowanie przepisach sektorowych i finansowych. [...] Decyzje przyjmowane na mocy niniejszego rozporządzenia i obowiązki wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów, określone w niniejszym rozporządzeniu, stanowią część mającego zastosowanie prawa Unii w odniesieniu do wdrażania finansowania w ramach zarządzania dzielonego”.
194. Biorąc pod uwagę rozdzielną płatność Komisji na rzecz państwa członkowskiego i płatności organów krajowych na rzecz beneficjentów programów i funduszy finansowanych z budżetu Unii, logiczną rzeczą jest nałożenie na państwa obowiązków utrzymania płatności na rzecz beneficjentów nawet w przypadku przyjęcia przez Unię korekty finansowej.
195. Ponadto korekta finansowa straciłaby swoją skuteczność, gdyby organy krajowe mogły żądać od beneficjentów zwrotu otrzymanych środków lub gdyby zatwierdzone środki nie zostały im wypłacone, gdy instytucje Unii przyjmą środek ochrony budżetu Unii wobec istnienia naruszenia zasad państwa prawnego wpływającego na zarządzanie tym budżetem.
196. W takich przypadkach państwo członkowskie, które dopuściło się naruszenia, powinno ponosić skutki korekty finansowej zastosowanej przez instytucje Unii, a nie przerzucać je na beneficjentów funduszy, niemających nic wspólnego z tym naruszeniem<sup>(104)</sup>.
197. Wpływ korekt finansowych może działać na niekorzyść osób fizycznych i prawnych państwa członkowskiego tylko wtedy, gdy to one są odpowiedzialne za naruszenia przepisów Unii regulujących przyznawanie środków z jej budżetu, co, jak pragnę ponownie wskazać, nie ma miejsca przy stosowaniu rozporządzenia 2020/2092.
198. Natomiast gdy odpowiedzialność za naruszenia ponoszą organy krajowe, to one muszą ponieść konsekwencje swoich działań, leżących u podstaw środków zaradczych<sup>(105)</sup>, jak ma to miejsce w przypadku stosowania rozporządzenia 2020/2092.

<sup>104</sup> Na obronę beneficjentów Rada powołuje się na ochronę ich praw nabytych i uzasadnionych oczekiwań, jak również na zasadę, zgodnie z którą reakcja na naruszenie zobowiązania nie może prowadzić do innego naruszenia.

<sup>105</sup> W odniesieniu do zarządzania funduszami EFRR Trybunał orzekł, że powinno tak być nawet wtedy, gdy odzyskanie kwot nie jest możliwe, „jeżeli zostanie wykazane, że ta niemożność powstała z winy tego państwa członkowskiego lub w wyniku jego niedbalstwa” [wyrok z dnia 1 października 2020 r., Elme Messer Metalurgs (C-743/18, EU:C:2020:767, pkt 71)].

199. Pokrewny sens ma art. 103 rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy na lata 2021–2027, regulujący korekty finansowe stosowane przez państwa członkowskie<sup>106</sup>. Ochrona beneficjentów końcowych jest również ustanowiona w art. 11 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013<sup>107</sup>.
200. Ostatecznie więc gwarancja ustanowiona w art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092 na rzecz beneficjentów końcowych bez trudu wkomponowuje się w mechanizm warunkowości finansowej i jest związana z wykonywaniem budżetu Unii, w związku z czym art. 322 TFUE stanowi dla niej wystarczające upoważnienie.
201. Uważam zatem, że zarzut pierwszy skargi należy oddalić.

## **VI. Zarzut drugi skargi: naruszenie art. 7 TUE oraz naruszenie art. 4 ust. 1 TUE w związku z art. 5 ust. 1 TUE, art. 13 ust. 2 TUE i art. 269 TFUE**

202. W zarzucie drugim rząd węgierski podnosi dwa naruszenia traktatów:
- naruszenie art. 7 TUE;
  - naruszenie art. 269 TFUE oraz zasady równowagi instytucjonalnej na podstawie art. 13 ust. 2 TUE.
203. Odnosząc się do (podnoszonego) naruszenia art. 7 TUE, rząd węgierski łączy je z naruszeniem zasady kompetencji powierzonych zapisanej w art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 2 TUE ze względu na nieadekwatność podstawy prawnej, na której opiera się rozporządzenie 2020/2092. W zakresie, w jakim powtarza on w ten sposób argumentację zarzutu pierwszego nieważności, odsyłam do swoich uwag na jej temat.

### ***A. Część pierwsza zarzutu drugiego: naruszenie art. 7 TUE***

#### ***1. Argumenty stron***

204. Rząd węgierski podnosi, że procedura określona w rozporządzeniu 2020/2092 stanowi jedynie konkretyzację procedury przewidzianej w art. 7 TUE, czego nie dopuszcza ani to, ani żadne inne postanowienie prawa pierwotnego. Dwa z trzech etapów tej procedury pokrywają się z etapami mechanizmu ustanowionego w art. 7 TUE, którego uruchomienie podlega warunkom bardziej rygorystycznym niż przesłanki mające zastosowanie do przyjęcia środków na podstawie zaskarżonego rozporządzenia.
205. Zdaniem rządu węgierskiego cel rozporządzenia 2020/2092 jest zbieżny z celem art. 7 TUE, ponieważ zmierza ono do powstrzymania naruszeń zasad państwa prawnego poprzez nałożenie sankcji. Świadczą o tym: brak rzeczywistego mechanizmu warunkowości; brak rzeczywistego związku między naruszeniami zasad państwa prawnego a budżetem Unii;

<sup>106</sup> W przedmiocie wcześniejszych uregulowań i orzecznictwa dotyczących korekt finansowych zob. J. Guillem Carrau, *Las correcciones financieras en materia de fondos estructurales*, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2018, nr 51, s. 281–319.

<sup>107</sup> Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej i uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549). Artykuł 11 tego rozporządzenia stanowi: „O ile prawo unijne wyraźnie nie stanowi inaczej, płatności odnoszące się do finansowania przewidzianego w niniejszym rozporządzeniu zostają w całości wypłacone beneficjentom”.



większy związek środków z tymi mającymi zastosowanie do naruszeń państwa prawnego niż do budżetu Unii; uwzględnienie intencji państwa członkowskiego jako istotnego czynnika; oraz powiązanie uchylenia środków z ustaniem naruszeń.

206. Parlament i Rada kwestionują to rozumowanie, utrzymując, że mechanizm rozporządzenia 2020/2092 jest niezależny od procedury określonej w art. 7 TUE, ma odmienne cele i podlega odrębnym regulacjom. Jego celem jest ochrona budżetu Unii, a nie karanie za naruszenia państwa prawnego. Przesłanki przyjęcia środków i ich klasyfikacja różnią się od przesłanek przewidzianych w art. 7 TUE.

## 2. Ocena

207. W celu ustalenia, czy rozporządzenie 2020/2092 ustanawia procedurę zgodną z procedurą przewidzianą w art. 7 TUE, należy przede wszystkim wyjaśnić, czy ten ostatni jest jedynym środkiem, jakim dysponuje porządek prawny Unii w celu ochrony wartości państwa prawnego.

### a) Brak wyłączności art. 7 TUE do celów ochrony państwa prawnego

208. W mojej ocenie art. 7 TUE nie upoważnia prawodawcy Unii do ustanowienia, za pomocą przepisów prawa wtórnego, innego analogicznego mechanizmu, nawet o obniżonych wymogach materialnych i proceduralnych, mającego ten sam cel polegający na ochronie państwa prawnego i stosującego podobne sankcje.
209. Nie oznacza to jednak, że państwo prawne może być chronione *jedynie* w trybie art. 7 TUE<sup>(108)</sup>. Nic nie stoi na przeszkodzie temu, by taką ochronę zapewniały instrumenty inne niż art. 7 TUE, pod warunkiem że ich zasadnicze cechy różnią się od cech art. 7 TUE.
210. Zasady państwa prawnego mają, jak podkreśla Rada, wartość strukturalną dla porządku prawnego Unii, w związku z czym ich naruszenie może wyrządzić mu poważne szkody<sup>(109)</sup>. Stąd też Trybunał, zwłaszcza w orzecznictwie dotyczącym niezawisłości sędziowskiej<sup>(110)</sup> i europejskich nakazów aresztowania i przekazywania<sup>(111)</sup>, kładzie nacisk na wartości ujęte w art. 2 TUE i uznaje, że adekwatne do ich ochrony są oprócz postanowień

<sup>108</sup> Zobacz podobnie P. Martín Rodríguez, op.cit., s. 99–101.

<sup>109</sup> Zobacz L.S. Rossi, La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, nr 3, s. 639–657.

<sup>110</sup> Trybunał stwierdza, że „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. W szczególności z art. 2 TUE wynika, że Unia opiera się na wartościach – takich jak państwo prawne – które są wspólne państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym między innymi na sprawiedliwości. W tej kwestii należy wskazać, że wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi oraz w szczególności między ich sądami opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym państwa członkowskie podzielają szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, a sprecyzowanych w tym artykule” [zob. podobnie wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r, Komisja/Polska (system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 50); z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 42, 43); 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 160)].

<sup>111</sup> Wyroki: 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, 58); z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 71, 72).

- art. 7 TUE także przepisy prawa wtórnego. Przyjął również ochronę państwa prawnego jako uzasadnienie uznania legitymacji państw trzecich do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności<sup>(112)</sup>.
211. W odniesieniu do nakazów aresztowania i przekazania, w sytuacji gdy Rada Europejska i Rada nie przyjęły decyzji, o których mowa w art. 7 TUE, lecz istnieją informacje świadczące o systemowych lub uogólnionych nieprawidłowościach w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w wydającym ten nakaz państwie członkowskim, wykonujący nakaz organ sądowy może odmówić ich wykonania, jeżeli istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania do tego ostatniego państwa członkowskiego dana osoba będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 akapit drugi karty<sup>(113)</sup>.
212. Widać więc, że w takich sytuacjach Trybunał posługuje się jedną z zasad państwa prawnego w celu wskazania wyjątku od aresztowania i przekazania osoby, której dotyczy wniosek, niezwiązanego z procedurą w trybie art. 7 TUE.
213. To samo odnosi się do ochrony niezawisłości sędziów krajowych odpowiedzialnych za stosowanie prawa Unii, których Trybunał bronił, znów podnosząc wartość państwa prawnego<sup>(114)</sup>, choć nie został użyty art. 7 TUE.
214. Poszanowanie przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE stanowi warunek korzystania z praw wynikających ze stosowania traktatów do tego państwa członkowskiego. Państwo członkowskie nie może zatem zmieniać swojego ustawodawstwa w sposób prowadzący do zmniejszenia ochrony wartości państwa prawnego, skonkretyzowanej w szczególności w art. 19 TUE. Państwa członkowskie powinny unikać wszelkiego obniżenia standardów swojego ustawodawstwa w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości poprzez powstrzymanie się od podejmowania środków, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską<sup>(115)</sup>.
215. Te próbki orzecznictwa Trybunału w obszarze ochrony wartości państwa prawnego wskazują, że przepisy tworzone przez instytucje Unii, starające się reagować w poszczególnych dziedzinach (niekoniecznie poprzez mechanizm z art. 7 TUE) na naruszenia tej wartości mające wpływ na zarządzanie budżetem, są zgodne z prawem pierwotnym.

---

Trybunał odwołuje się do ochrony państwa prawnego w celu wskazania dodatkowej podstawy odmowy wykonania tego rodzaju nakazów.

<sup>112</sup> Wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r., Wenezuela/Rada (oddziaływanie państwa trzeciego) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, pkt 48–50).

<sup>113</sup> 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).

<sup>114</sup> Wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 58); z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 51).

<sup>115</sup> Jak ujął to Trybunał: „wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądownictwa, 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”. Wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 51, 58); z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 51); 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 162).

216. O ile takie naruszenia mają wpływ na wykonywanie budżetu Unii przez państwa członkowskie, to – pragnę z całą mocą podkreślić – nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby prawodawca Unii przyjął unormowanie (takie jak rozporządzenie 2020/2092) w celu ochrony tego budżetu, i nie oznacza to popadnięcia w konflikt z art. 7 TUE ani jego obejścia.

***b) Porównanie procedury w trybie art. 7 TUE z procedurą określoną w rozporządzeniu 2020/2092***

217. Analiza rozporządzenia 2020/2092 pomaga ustalić, czy ustanowiona w nim procedura odpowiada autentycznemu mechanizmowi warunkowości finansowej, na podobieństwo tych istniejących już w prawie Unii, czy raczej instrumentowi sankcyjnemu za naruszenia zasad państwa prawnego, podobnemu do art. 7 TUE.

218. Analizę tę przeprowadziłem w odniesieniu do podstawy prawnej rozporządzenia 2020/2092 w ramach badania poprzedniego zarzutu nieważności. Na jej podstawie odrzucam argumenty rządu węgierskiego dotyczące charakteru warunkowości, która jego zdaniem ma raczej na celu zwalczanie naruszeń państwa prawnego niż ochronę budżetu Unii.

219. Uzupełnię teraz swój wywód, powołując się na orzecznictwo Trybunału dotyczące różnic między mechanizmami warunkowości finansowej<sup>116</sup> a skargami o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego; ich zestawienie dostarcza w drodze analogii pewnych istotnych dla niniejszej sprawy elementów oceny. Oba rodzaje postępowań są niezależne od siebie, ponieważ mają różne cele i regulują je różne przepisy.

220. Warto zwrócić uwagę na następujące różnice:

- W ramach skarg wniesionych na podstawie art. 258 TFUE Komisja może zaniechać dalszego postępowania, jeżeli państwo członkowskie położy kres zarzucanemu uchybieniu, co nie ma miejsca na przykład w przypadku procedury rozliczania rachunków EFOGR, w której Komisja nie dysponuje uprawnieniami dyskrecyjnymi pozwalającymi jej na stosowanie wyjątków od przepisów regulujących ten podział kosztów<sup>117</sup>.
- W ramach procedury rozliczania rachunków EFOGR Komisja jest zobowiązana do zastosowania korekty finansowej, jeżeli wydatki, o których finansowanie wniesiono, nie zostały dokonane zgodnie z przepisami Unii. Taka korekta zapobiega obciążeniu EFOGR kwotami, które nie posłużyły do sfinansowania celu zamierzonego przez rozpatrywane uregulowanie Unii, a zatem nie stanowi sankcji<sup>118</sup>.
- Procedury zawieszenia lub obniżenia wysokości pomocy finansowej z funduszy strukturalnych Unii na rzecz działań krajowych różnią się od procedury określonej w art. 258 TFUE i nie podlegają jej trybowi. Jeżeli Komisja zdecyduje się zaniechać lub zaprzestać postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, nie oznacza to, że nie jest ona w stanie zawiesić lub obniżyć wysokości pomocy Unii na rzecz działań krajowych, zwłaszcza gdy choć jeden z warunków, które to finansowanie powinno spełniać, nie został spełniony. W tym celu Komisja musi

<sup>116</sup> Takie jak procedura rozliczania rachunków EFOGR lub zawieszenia lub cofnięcia pomocy strukturalnej.

<sup>117</sup> Wyroki: z dnia 11 stycznia 2001 r., Grecja/Komisja (C-247/98, EU:C:2001:4, pkt 13); z dnia 7 lutego 1979 r., Francja/Komisja (15/76 i 16/76, EU:C:1979:29, pkt 27, 28).

<sup>118</sup> Procedura rozliczania rachunków ma na celu sprawdzenie nie tylko rzeczywistego charakteru i prawidłowości wydatków, lecz również prawidłowego podziału między państwa członkowskie i Unię obciążeń finansowych wynikających ze wspólnej polityki rolnej. Zobacz wyrok z dnia 11 stycznia 2001 r., Grecja/Komisja (C-247/98, EU:C:2001:4, pkt 13, 14).

wydać decyzję, która, rzeczywiście, uwzględni postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęte na podstawie art. 258 TFUE lub stwierdzenie takiego uchybienia przez Trybunał<sup>(119)</sup>.

- W przeciwieństwie do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego decyzja o zawieszeniu lub obniżeniu finansowania Unii stanowi akt niekorzystny dla adresata, który można zaskarżyć do sądów Unii<sup>(120)</sup>.

221. Orzecznictwo to posłużyło do legitymizacji klauzul dotyczących warunkowości wiążących wypłaty środków z budżetu Unii z przestrzeganiem zobowiązań horyzontalnych, takich jak prawidłowe funkcjonowanie krajowych systemów zarządzania funduszami i ich kontroli, przyczyniających się do należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii. To samo dotyczy nieprawidłowości systemowych w funkcjonowaniu krajowych organów odpowiedzialnych za wykonywanie budżetu Unii<sup>(121)</sup>.
222. W świetle tego orzecznictwa należy zbadać, czy mechanizm ustanowiony w art. 7 TUE różni się od mechanizmu ustanowionego w rozporządzeniu 2020/2092.
223. Co się tyczy *przyjęcia środków*, art. 7 TUE uzależnia je od stwierdzenia poważnego i stałego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE. Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092 dotyczy jednak jedynie naruszenia przez państwo członkowskie zasad państwa prawnego wpływającego lub stwarzającego poważne ryzyko wpłynięcia, w sposób bezpośredni, na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych.
224. Próg jest w art. 7 TUE ustawiony wyżej niż w rozporządzeniu 2020/2092, ponieważ wymaga on istnienia poważnego i stałego naruszenia którejs z wartości, o których mowa w art. 2 (nie tylko państwa prawnego).
225. Artykuł 7 TUE nie wymaga wystarczająco bezpośredniego związku z konkretną dziedziną prawa Unii, jak czyni to rozporządzenie 2020/2092, które wymaga powiązania naruszenia państwa prawnego z wykonywaniem budżetu Unii. Stosowanie rozporządzenia 2020/2092 jest zatem znacznie bardziej ograniczone niż stosowanie art. 7 TUE.
226. Mechanizm rozporządzenia 2020/2092 pod względem przesłanek przyjmowania środków jest podobny do innych instrumentów warunkowości finansowej i wykonywania budżetu, a nie do mechanizmu art. 7 TUE. Podobieństwo do tych pierwszych, a nie do tego ostatniego, ukazują następujące przykłady:
- Rozporządzenie finansowe, którego art. 131 ust. 3 zezwala na zawieszenie płatności środków finansowych, w przypadku gdy okaże się, że doszło do nieprawidłowości, nadużycia finansowych lub naruszenia obowiązków przy wykonywaniu zobowiązania prawnego, lub niezbędne będzie tego sprawdzenie lub w przypadku gdy nieprawidłowości, nadużycia finansowe lub naruszenia obowiązków podważają wiarygodność lub skuteczność syste-

<sup>119</sup> Wyrok z dnia 25 października 2007 r., Komninou i in./Komisja (C-167/06, EU:C:2007:633, pkt 52); postanowienie z dnia 11 lipca 1996 r., An Taise i WWF UK/Komisja (C-325/94 P, niepublikowane, EU:C:1996:293, pkt 23). Zobacz również wydany przez Sąd wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., Hiszpania/Komisja (T-65/10, T-113/10 i T-138/10, EU:T:2013:93, pkt 109).

<sup>120</sup> Postanowienie z dnia 11 lipca 1996 r., An Taise i WWF UK/Komisja (C-325/94 P, niepublikowane, EU:C:1996:293, pkt 24).

<sup>121</sup> Wyroki: z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Hiszpania (C-406/19, EU:C:2020:276, pkt 49, 50); z dnia 15 października 2014 r., Dania/Komisja (C-417/12 P, EU:C:2014:2288, pkt 81–83).

- mów kontroli wewnętrznej osoby lub podmiotu wykonujących środki finansowe Unii lub zgodność z prawem i prawidłowość operacji leżących u podstaw rozliczeń.
- Rozporządzenie ustanawiające wspólne przepisy na lata 2021–2027, które ustanawia w podobnie brzmiących przepisach możliwość zawieszenia płatności (art. 97 ust. 1) i dokonania korekt finansowych (art. 104 ust. 1).
227. Również w odniesieniu do warunkowości makroekonomicznej, o której mowa w rozporządzeniu 2021/241, środki zaradcze są przyjmowane, zgodnie z jego art. 10, „w przypadku gdy Rada stwierdzi zgodnie z art. 126 ust. 8 lub 11 TFUE, że państwo członkowskie nie podjęło skutecznych działań, aby skorygować nadmierny deficyt, chyba że Rada stwierdziła znaczne pogorszenie koniunktury gospodarczej w całej Unii [...]”.
228. Co się tyczy *rodzajów środków*, to znów rozporządzenie 2020/2092 jest bardziej zbliżone do mechanizmów warunkowości określonych w rozporządzeniu finansowym i innych przepisach Unii niż do procedury, o której mowa w art. 7 TUE.
229. Artykuł 7 TUE stanowi w ust. 3, że Rada może zdecydować o zawieszeniu „niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów dla tego państwa członkowskiego”. Działania, które Rada ma do dyspozycji z tego tytułu, wykraczają znacznie poza działania związane z wykonywaniem budżetu Unii, o których mowa w art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092<sup>(122)</sup>. Te ostatnie (między innymi zawieszenie programów, zobowiązań i płatności) są typowe dla prawa Unii dotyczącego wykonywania budżetu.
230. Co się tyczy *kryteriów wyboru środków*, to te w rozporządzeniu 2020/2092 odpowiadają, ogólnie rzecz biorąc, kryteriom przepisów finansowych Unii, a odbiegają od procedury przewidzianej w art. 7 TUE, którego ust. 3 stanowi, że przy przyjmowaniu środków Rada uwzględnia ich możliwe skutki dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych.
231. W tym względzie odsyłam do analizy art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092, którą przedstawiłem w części dotyczącej poprzedniego zarzutu, w odniesieniu do zasady proporcjonalności jako kryterium doboru środków, wraz z kryteriami dotyczącymi charakteru, wagi i częstotliwości występowania nieprawidłowości oraz ich skutków finansowych dla budżetu Unii.
232. W przepisach finansowych Unii również odnajdujemy te kryteria, a także kryterium powiązania z prawidłowością wydatków<sup>(123)</sup>. Procedura warunkowości makroekonomicznej Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności obejmuje oprócz kryterium proporcjonalności inne szczególne kryteria o charakterze społecznym lub gospodarczym<sup>(124)</sup>.

<sup>122</sup> Zawieszenie zatwierdzenia programu lub programów lub zmiana takiego zawieszenia; zawieszenie zobowiązań; ograniczenie zobowiązań, w tym w drodze korekt finansowych lub przesunięcia środków do innych programów wydatkowania; zmniejszenie płatności zaliczkowych; wstrzymanie biegu terminów płatności; zawieszenie płatności.

<sup>123</sup> Zgodnie z motywem 70 rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych na lata 2021–2027 w środkach mających na celu ochronę interesów finansowych i budżetu Unii (wstrzymanie biegu terminów płatności, zawieszenie płatności okresowych i stosowanie korekt finansowych) „Komisja powinna przestrzegać zasady proporcjonalności, uwzględniając charakter, wagę i częstotliwość występowania nieprawidłowości oraz ich skutki finansowe dla budżetu Unii”.

<sup>124</sup> Artykuł 10 ust. 4 rozporządzenia 2021/241 stanowi, że „[z]akres i poziom zawieszenia zobowiązań lub płatności, które ma zostać nałożone, jest proporcjonalny, zgodny z zasadą równego traktowania państw członkowskich i uwzględnia sytuację gospodarczą i społeczną w danym państwie członkowskim, w szczególności poziom bezrobocia, poziom ubóstwa lub wykluczenia społecznego w danym państwie członkowskim w porównaniu ze średnią unijną oraz wpływ takiego zawieszenia na gospodarkę danego państwa członkowskiego”.

233. W przedmiocie *uchylenia środków* art. 7 ust. 4 TUE stanowi, że Rada może zdecydować o zmianie lub uchyleniu środków podjętych na podstawie ust. 3 w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia.
234. Artykuł 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2020/2092 zawiera podobne kryterium, ale w powiązaniu z tym, by naruszenie zasad państwa prawnego miało wpływ na należyte wykonywanie budżetu Unii. Jedyne w takiej sytuacji uchylenie środków korekty finansowej jest uzależnione od tego, czy państwo członkowskie wycofa się z takich naruszeń<sup>125</sup>).
235. Zgodnie z tą samą logiką skonstruowany jest art. 10 ust. 6 rozporządzenia 2021/241. Ogólne zasady finansowe Unii zbudowane są na podobnym wzorcu w zakresie uchylenia środków w przypadku tymczasowego zawieszenia lub tymczasowej korekty finansowej<sup>126</sup>).
236. Podsumowując, przesłanki przyjęcia, rodzaje środków, kryteria wyboru i kryteria uchylenia środków sytuują mechanizm określony rozporządzeniem 2020/2092 w pobliżu przepisów finansowych Unii, a w oddaleniu od procedury przewidzianej w art. 7 TUE.
237. Uważam zatem, że część pierwszą zarzutu drugiego skargi należy oddalić.

## ***B. Część druga zarzutu drugiego: naruszenie zasady równowagi instytucjonalnej i art. 269 TFUE***

### ***1. Argumenty stron***

238. Zdaniem rządu węgierskiego rozporządzenie 2020/2092 narusza zasadę równowagi instytucjonalnej ustanowioną w art. 13 ust. 2 TUE oraz art. 269 TFUE w odniesieniu do właściwości Trybunału.
239. Rząd węgierski uważa, że procedura ustanowiona rozporządzeniem 2020/2092, łatwiejsza, szybsza i skuteczniejsza niż procedura przewidziana w art. 7 TUE w celu karania za naruszenia zasad państwa prawnego, zakłóca równowagę instytucjonalną leżącą u podstaw państwa prawnego, a tym samym równowagę ustaloną w art. 13 TUE, ze szkodą dla poddanego tej procedurze państwa członkowskiego. Ponadto wprowadza ona nieograniczoną kontrolę ze strony Trybunału, znacznie bardziej nasiloną niż kontrola na podstawie art. 269 TFUE.
240. Parlament i Rada odpierają te argumenty. Ich zdaniem procedura ustanowiona rozporządzeniem 2020/2092 nie narusza zasady równowagi instytucjonalnej, jest bowiem podobna do procedury stosowanej w innych przepisach finansowych Unii. Ponadto nie istnieje powód, dla którego zawarte w art. 269 TFUE ograniczenie kontroli Trybunału powinno mieć zastosowanie do mechanizmów warunkowości finansowej.

### ***2. Ocena***

241. Rząd węgierski wymienia dwa powody przemawiające za stwierdzeniem nieważności rozporządzenia 2020/2092: a) powód dotyczący ustanowienia procedury podejmowania decyzji równoległej do procedury przewidzianej w art. 7 TUE, naruszającej równowagę instytucjonalną ustaloną w tym postanowieniu oraz w art. 13 ust. 2 TUE; b) niezgodność nieograniczonej kontroli sądowej Trybunału w przedmiocie środków podjętych na podstawie rozporządzenia 2020/2092 ze znacznie węższym zakresem kontroli z art. 269 TFUE.

<sup>125</sup> W praktyce państwo członkowskie powinno zrezygnować ze środków z budżetu Unii lub położyć kres naruszeniom zasad państwa prawnego mających wpływ na wykonywanie budżetu Unii.

<sup>126</sup> Zobacz art. 63 ust. 8 in fine rozporządzenia finansowego.



**a) Procedura podejmowania decyzji na mocy rozporządzenia 2020/2092 w porównaniu z procedurą przewidzianą w art. 7 TUE**

242. Artykuł 7 TUE wprowadza sztywny system podejmowania decyzji wraz ze specyficznymi zasadami głosowania<sup>127</sup>). Jego tryb różni się w zależności od tego, czy zostanie stwierdzone samo ryzyko poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2, czy też istnienie tego naruszenia.
243. W pierwszym przypadku (ryzyko naruszenia):
- Wniosek składa jedna trzecia państw członkowskich, Parlament Europejski lub Komisja.
  - Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego *ryzyka* poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje danego państwa członkowskiego i, stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może skierować do niego zalecenia.
244. W drugim przypadku (istnienie naruszenia):
- Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu państwa członkowskiego do przedstawienia uwag, poważne i stałe naruszenie przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2.
  - Po dokonaniu tego stwierdzenia Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów dla tego państwa członkowskiego. Rada może następnie, stanowiąc większością kwalifikowaną, zdecydować o zmianie lub uchyleniu podjętych środków w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia.
245. Artykuł 7 TUE przewiduje zatem dwa głosowania w Radzie: jedno większością czterech piątych głosów, a drugie większością kwalifikowaną, oraz kolejne głosowanie, tym razem jednomyślne, w Radzie Europejskiej, przy czym zainteresowane państwo członkowskie nie może w nich uczestniczyć. Jest to procedura fakultatywna i nie określa ona terminów dla poszczególnych etapów. Toczy się głównie w Radzie, z wyjątkiem inicjatywy wystąpienia z uzasadnionym wnioskiem, która przysługuje jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentowi lub Komisji.
246. Rozporządzenie 2020/2092 nie powieliło tego schematu, bliżej mu zaś do procedur, o których mowa w art. 258 TFUE:
- Inicjatywa należy wyłącznie do Komisji, która występuje z nią, gdy stwierdzi, że istnieją uzasadnione powody, by uznać, że warunki określone w art. 4 rozporządzenia 2020/2092 zostały spełnione.
  - Komisja przesyła danemu państwu członkowskiemu „pisemne powiadomienie, podając elementy faktyczne i konkretne przyczyny, na których oparła swoje ustalenia” (art. 6 ust. 1).
  - W terminie wyznaczonym przez Komisję państwo członkowskie „przekazuje wymagane informacje i może przedstawić uwagi”, w których „może zaproponować przyjęcie środ-

<sup>127</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 5 „zasady głosowania, które do celów niniejszego artykułu stosuje się do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, określone są w art. 354 [TFUE]”.

ków zaradczych w odniesieniu do ustaleń przedstawionych w powiadomieniu Komisji” (art. 6 ust. 5).

- Komisja dokonuje oceny otrzymanych informacji i uwag państwa członkowskiego, jak również adekwatności środków zaradczych. Jeżeli „zamierza przedstawić [Radzie] wniosek [...], zapewnia uprzednio państwu członkowskiemu możliwość przedłożenia uwag, w szczególności na temat proporcjonalności przewidywanych środków” (art. 6 ust. 6 i 7).
- Jeżeli Komisja podtrzymuje swój zamiar, przedkłada ona Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej, w którym przedstawia konkretne powody i dowody, na których opiera swoje ustalenia (art. 6 ust. 9).
- Rada przyjmuje decyzję wykonawczą na wniosek Komisji lub, większością kwalifikowaną, może zmienić wniosek Komisji „i przyjąć zmieniony tekst w drodze decyzji wykonawczej” (art. 6 ust. 11).

247. A zatem w ramach rozporządzenia 2020/2092 istnieje etap wstępny, prowadzony przez Komisję, obejmujący dwie rundy konsultacji z danym państwem, podobnie jak to ma miejsce w przypadku skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Procedura jest dla Komisji obowiązkowa, a na wszystkich etapach są ustalone terminy. W Radzie odbywa się głosowanie większością kwalifikowaną, w którym bierze udział zainteresowane państwo.

248. W porównaniu z procedurą określoną w art. 7 TUE procedura przewidziana w rozporządzeniu 2020/2092 jest mniej sztywna i pozwala, jak zostało to właśnie pokazane, przyjmować środki zaradcze z większą łatwością.

249. Rada stoi na stanowisku, że procedura jest zgodna z zasadą równowagi instytucjonalnej i podobna do procedury stosowanej do innych aktów budżetowych Unii na podstawie art. 317 akapit drugi i art. 291 ust. 2 TFUE.

250. Twierdzenie to napotyka jednak na dwie przeszkody związane z powierzeniem Radzie uprawnień wykonawczych oraz z interwencją Rady Europejskiej w wyjątkowych sytuacjach.

251. Przyznanie Radzie uprawnień wykonawczych wynika ze „znaczenia skutków finansowych środków przyjmowanych na podstawie [rozporządzenia 2020/2092]”<sup>(128)</sup>. Tymczasem nie ma pewności, czy jest to zgodne z art. 317 TFUE, na mocy którego jedynie Komisja, na własną odpowiedzialność, wykonuje budżet Unii we współpracy z państwami członkowskimi.

252. Czy akt normatywny taki jak rozporządzenie 2020/2092, którego podstawę prawną stanowi art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE i który ustanawia przepisy finansowe dotyczące wykonywania budżetu Unii, może przyznać Radzie uprawnienia do wykonania tych przepisów? W udzieleniu odpowiedzi na to pytanie pomocne jest orzecznictwo Trybunału<sup>(129)</sup>. Można odróżnić, jak podniosła Rada na rozprawie, wykonywanie budżetu sensu stricto (wykonywanie zobowiązań w zakresie wydatków), które art. 317 TFUE powierza Komisji, od wykonywania budżetu sensu largo, o którym mowa jest w art. 322 ust. 1 lit. a), gdy odnosi się on do zasad finansowych określających uchwalanie i wykonywanie budżetu. Stanowią one ramy późniejszego działania Komisji w wykonaniu zobowiązań dotyczących wydatków. W odniesieniu do tych

<sup>128</sup> Motyw 20 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>129</sup> Zobacz wyrok z dnia 24 października 1989 r., Komisja/Rada (C-16/88, EU:C:1989:397, pkt 15–18).

zasad finansowych art. 322 TFUE nie zawiera zastrzeżenia na rzecz Komisji. Udział Rady w wykonywaniu przepisów finansowych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetu jest więc możliwy, w drodze art. 291 TFUE, o ile interwencja ta zostanie uzasadniona<sup>(130)</sup>, co w niniejszym przypadku czyni motyw 20 rozporządzenia 2020/2092.

253. Artykuł 291 TFUE, który znajduje się w sekcji traktatu FUE poświęconej „aktom prawnym Unii”, ma bowiem następującą treść:

- Zgodnie z jego ust. 1 państwa członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii.
- Zgodnie z jego ust. 2 „[j]eżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji lub, w należycie uzasadnionych przypadkach [...], Radzie”.

254. Postanowienie to upoważnia do powierzenia zarówno Komisji, jak i Radzie uprawnień wykonawczych, które w przeciwnym razie należałyby do państw członkowskich. Jednym ze szczególnych przypadków, w których konieczność jednolitych warunków wykonywania może wymagać, by przyznać Radzie uprawnienia, jest wykonywanie budżetu w szerokim znaczeniu.

255. Jak podnosi Rada, inne uregulowania finansowe Unii również powierzają jej kompetencje związane z wykonywaniem budżetu. Dzieje się tak w przypadku art. 19 ust. 6–8, 11 i 13 rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy na lata 2021–2027, które przyznaje Radzie uprawnienie do przyjmowania środków wykonawczych w ramach ustanowionego w nim mechanizmu warunkowości makroekonomicznej. To samo dotyczy rozporządzenia 2021/241, zgodnie z którym:

- „Wniosek Komisji dotyczący decyzji o zawieszeniu zobowiązań uznaje się za przyjęty przez Radę, jeżeli Rada nie podejmie, w drodze aktu wykonawczego, decyzji o odrzuceniu takiego wniosku większością kwalifikowaną w terminie jednego miesiąca od przedłożenia tego wniosku przez Komisję” (art. 10 ust. 3).
- „Na wniosek Komisji Rada zatwierdza w drodze decyzji wykonawczej ocenę planu odbudowy i zwiększania odporności przedłożonego przez państwo członkowskie [...]” (art. 20).

256. Można zatem przyjąć, że mechanizm warunkowości finansowej ustanowiony w rozporządzeniu 2020/2092 jest jednym z tych „należycie uzasadnionych przypadków”, w których dopuszcza się przyznanie Radzie uprawnień wykonawczych.

257. Co się tyczy udziału Rady Europejskiej w procedurze podejmowania decyzji na mocy rozporządzenia 2020/2092, został on przewidziany jedynie w motywie 26<sup>(131)</sup> i nie został

<sup>130</sup> Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału „Rada ma obowiązek uzasadnić w sposób właściwy, odnosząc się do charakteru i treści aktu podstawowego, który ma zostać wykonany, zastosowanie wyjątku od zasady, zgodnie z którą wykonanie takiego uprawnienia spoczywa zwykle na Komisji [wyrok z dnia 1 marca 2016 r., National Iranian Oil Company/Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo)]”.

<sup>131</sup> Stosownie do motywu 26 rozporządzenia 2020/2092 „[p]rocedura [...] powinna zapewniać poszanowanie zasad obiektywności, niedyskryminacji i równego traktowania państw członkowskich oraz być prowadzona bezstronnie i w oparciu o dowody. Jeżeli, wyjątkowo, dane państwo członkowskie uzna, że te zasady zostały w poważnym stopniu naruszone, może zwrócić się do przewodniczącego Rady Europejskiej o przekazanie sprawy następnej Radzie Europejskiej. W takich wyjątkowych okolicznościach nie należy podejmować żadnej

uwzględniony w przepisach w części normatywnej (choć wspomniano o nim w kompromisie Rady Europejskiej z grudnia 2020 r.). Ponieważ motywy powinny ściśle uzasadniać następującą po nich treść części normatywnej aktu (czyli jego przepisy), w zakresie wykraczającym poza tę funkcję nie wywołują one skutków prawnych<sup>(132)</sup>.

258. Interwencja Rady Europejskiej (która przybiera formę *hamulca bezpieczeństwa* w trakcie procesu podejmowania decyzji na podstawie rozporządzenia 2020/2092) byłaby niezgodna z prawem pierwotnym, gdyby miała wiążące skutki prawne<sup>(133)</sup>, ponieważ żadne z postanowień traktatów nie przyznaje jej takich uprawnień<sup>(134)</sup>.
259. Komisja akceptuje interwencję Rady Europejskiej, ponieważ chodzi tu o „dyskusję polityczną, która nie pociąga za sobą formalnego etapu procedury ani zaangażowania Rady Europejskiej w wykonanie budżetu, i nie powin[na] znosić skuteczności mechanizmu, gdyż nie ma wpływu na uprawnienia decyzyjne Rady i Komisji”<sup>(135)</sup>.
260. Jeżeli rozumieć ją w ten sposób oraz wyjść z założenia, że interwencja *polityczna* Rady Europejskiej nie figuruje w części normatywnej rozporządzenia 2020/2092 i nie może ingerować w przewidzianą w nim procedurę podejmowania decyzji, zarzuty rządu węgierskiego wobec interwencji Rady Europejskiej stają się bezskuteczne.

#### **b) Możliwe naruszenie art. 269 TFUE**

261. Zdaniem rządu węgierskiego środki przyjmowane na podstawie rozporządzenia 2020/2092 podlegają pełnej kontroli sądowej Trybunału, który może orzekać co do istoty wydanych decyzji, a nie tylko w przedmiocie „przestrzegania postanowień czysto proceduralnych”. Natomiast art. 269 TFUE ogranicza do tych ostatnich możliwość zaskarżenia aktów Rady Europejskiej lub Rady przyjętych w ramach art. 7 TUE.
262. Dorozumiane założenie w tej części zarzutu polega na tym, że mechanizm ustanowiony rozporządzeniem 2020/2092 pokrywa się w rzeczywistości z mechanizmem przewidzianym

decyzji w sprawie odnośnych środków, do momentu gdy Rada Europejska nie omówi tej sprawy. Proces ten, co do zasady, nie może trwać dłużej niż trzy miesiące od przedłożenia Radzie wniosku przez Komisję”.

<sup>132</sup> Trybunał wielokrotnie wskazywał, że motywy aktu Unii nie mają mocy prawnie wiążącej i nie mogą być powoływane ani dla uzasadnienia odstępstw od przepisów danego aktu, ani w celu wykładni tych przepisów w sposób oczywiście sprzeczny z ich brzmieniem. Zobacz podobnie wyroki: z dnia 4 marca 2020 r., *Marine Harvest/Komisja* (C-10/18 P, EU:C:2020:149, pkt 44); z dnia 2 kwietnia 2009 r., *Tyson Parketthande* (C-134/08, EU:C:2009:229, pkt 16); z dnia 10 stycznia 2006 r., *IATA i ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 76).

<sup>133</sup> Skutków prawnych nie wywołuje również kompromis Rady Europejskiej zawarty w dokumencie EUCO 22/20, konkluzje Rady Europejskiej z dni 10 i 11 grudnia 2020 r., pkt 2 lit. j), zawierający takie stwierdzenie: „Jeżeli dane państwo członkowskie złoży wniosek, o którym mowa w motywie 26 rozporządzenia, przewodniczący Rady Europejskiej włączy ten punkt do porządku obrad Rady Europejskiej. Rada Europejska będzie dążyć do sformułowania wspólnego stanowiska w tej sprawie”.

<sup>134</sup> Zobacz również w tym zakresie wyrok z dnia 6 września 2017 r., *Słowacja i Węgry/Rada* (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 148), w którym stwierdzono: „Z drugiej strony art. 78 ust. 3 TFUE uprawnia Radę do przyjmowania środków większością kwalifikowaną, co też Rada zrobiła, przyjmując zaskarżoną decyzję. Zasada równowagi instytucjonalnej nie pozwala Radzie Europejskiej na zmianę tej reguły głosowania poprzez narzucenie Radzie, w konkluzjach przyjmowanych na podstawie art. 68 TFUE, reguły głosowania jednomyślnego”.

<sup>135</sup> Dokument COM(2020) 843 final z dnia 14 grudnia 2020 r., komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 294 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczący stanowiska Rady w sprawie przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, s. 3.

w art. 7 TUE. Z powodów, które już przedstawiłem, uważam, że założenie to nie jest prawidłowe, co z kolei podważa cały dalszy tok argumentacji rządu węgierskiego.

263. Dwojaki charakter kontroli sądowej w jednym (art. 263 TFUE) i w drugim (art. 269 TFUE) przypadku jest niezaprzeczalny, ponieważ Trybunał:

- Zachowuje swoją *ogólną* właściwość do sprawowania kontroli zgodności z prawem aktów, które Komisja i Rada przyjmują na podstawie rozporządzenia 2020/2092 i które są przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności. Wynika to w szczególności z art. 263 TFUE (w odniesieniu do decyzji nakładających środki zaradcze) i z art. 265 TFUE (w odniesieniu do ewentualnej beczynności Komisji w prowadzeniu postępowania).
- Zgodnie z art. 269 TFUE Trybunałowi przysługuje właściwość *ograniczona* do naruszenia przepisów proceduralnych, a nie materialnoprawnych, w przypadku gdy skarga o stwierdzenie nieważności zostaje wniesiona na akty przyjęte przez Radę Europejską lub Radę na podstawie art. 7 TUE.

264. Trybunał objaśnił kilka kwestii dotyczących procedury określonej w art. 7 TUE w wyroku z dnia 3 czerwca 2021 r., Węgry/Parlament<sup>(136)</sup>. Orzekł on w szczególności, że:

- Artykuł 269 TFUE dotyczy wyłącznie aktów Rady i Rady Europejskiej przyjętych w ramach procedury przewidzianej w art. 7 TUE. Rezolucje Parlamentu przyjęte na podstawie art. 7 TUE nie są wymienione w tym art. 269<sup>(137)</sup>.
- Te rezolucje Parlamentu podlegają „ogólnej właściwości przyznanej [Trybunałowi] w art. 263 TFUE do celów kontroli zgodności z prawem aktów instytucji Unii”<sup>(138)</sup>.
- Ponieważ art. 269 TFUE zawiera ograniczenie ogólnej właściwości Trybunału, należy go interpretować ściśle<sup>(139)</sup>.

265. W szczególności, biorąc pod uwagę różnice między tymi dwiema procedurami, nic nie stoi na przeszkodzie temu, by akty Komisji i Rady przyjmowane na podstawie rozporządzenia 2020/2092 podlegały pełnej kontroli zgodności z prawem (czyli bez ograniczeń) Trybunału na podstawie art. 263 TFUE, a nie ograniczonej kontroli na podstawie art. 269 TFUE, który ma jedynie zastosowanie, na zasadzie wyjątku, do aktów przyjętych na podstawie z art. 7 TUE.

266. Część drugą zarzutu drugiego należy więc oddalić.

## VII. Zarzut trzeci skargi: naruszenie zasady pewności prawa

### A. Argumenty stron

267. Rząd węgierski podnosi, że pojęcie państwa prawnego, na którym opiera się rozporządzenie 2020/2092, jest abstrakcyjne, nie może być przedmiotem jednolitej definicji w prawie Unii i powinno zostać skonkretyzowane w porządkach prawnych każdego państwa członkowskiego. Artykuł 2 lit. a) rozporządzenia 2020/2092 nadaje temu pojęciu szerszy zakres i ma negatywny wpływ na pewność prawa.

<sup>136</sup> C-650/18, EU:C:2012:426, pkt 30.

<sup>137</sup> Ibidem, pkt 32.

<sup>138</sup> Ibidem, pkt 33.

<sup>139</sup> Ibidem, pkt 31.

268. Ponadto w ocenie rządu węgierskiego „elementy”, w odniesieniu do których pojęcie państwa prawnego zostało sprecyzowane w art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092 (który wymienia pewne dziedziny możliwych naruszeń), zostały wyrażone w sposób otwarty i abstrakcyjny, z naruszeniem wymogów pewności prawa.
269. Tą samą wadą dotknięte są inne przepisy rozporządzenia 2020/2092 [art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2 lit. h), art. 5 ust. 3, art. 6 ust. 3, 8], co rodzi wysoki stopień niepewności prawnej.
270. Parlament i Rada odpierają te argumenty, uznając, że definicja państwa prawnego dla celów stosowania rozporządzenia 2020/2092 jest ważna i zgodna z zasadą pewności prawa, podobnie jak i pozostałe przesłanki stosowania mechanizmu warunkowości.

## **B. Ocena**

271. Zacznę od przypomnienia, że według Trybunału:

- Zasada pewności prawa „wymaga z jednej strony, by przepisy prawne były jasne i precyzyjne, a z drugiej strony, by ich skutki były przewidywalne dla podmiotów prawa, zwłaszcza wówczas, gdy mają one konsekwencje niekorzystne dla jednostek i przedsiębiorstw. W szczególności zasada ta wymaga, aby dane uregulowanie umożliwiała zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, jakie na nich nakłada, oraz aby mogli oni poznać jednoznacznie swoje prawa i obowiązki i podjąć w związku z tym odpowiednie działania”<sup>(140)</sup>.
- Zasada ta „winna być przestrzegana szczególnie rygorystycznie w przypadku regulacji mogącej rodzić skutki finansowe”<sup>(141)</sup>.
- „Niemniej jednak z uwagi na to, iż pewien stopień niepewności co do znaczenia i zakresu przepisu prawnego jest nierozdzielnie związany z danym przepisem, należy ograniczyć się [...] do zbadania, czy rozpatrywany akt prawny jest dotknięty taką dwuznacznością, która stanowiłaby przeszkodę do tego, by to państwo członkowskie mogło z wystarczającą pewnością rozwiązać ewentualne wątpliwości co do znaczenia i zakresu zaskarżonego rozporządzenia”<sup>(142)</sup>.
- Wymogi zasady pewności prawa „nie mogą być rozumiane jako obligujące do tego, aby norma zawierająca abstrakcyjne pojęcie prawne wskazywała różne, konkretne sytuacje, w których można ją zastosować, ponieważ nie jest możliwe określenie przez ustawodawcę uprzednio wszystkich tych sytuacji”<sup>(143)</sup>.
- Przestrzeganie wymogów pewności prawa należy wyważyć z innymi wymogami interesu publicznego<sup>(144)</sup>.

272. Pojęcie państwa prawnego jako wartości Unii zapisanej w art. 2 TUE jest szerokie, jednak nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby prawodawca Unii sprecyzował je w odniesieniu do konkretnego zakresu przedmiotowego, takiego jak wykonywanie budżetu, w celu ustanowienia mechanizmu warunkowości finansowej.

273. Pojęcie państwa prawnego ma w porządku prawnym Unii autonomiczne znaczenie. Ustalenie jego zakresu nie można pozostawić krajowym porządkom prawnym państw człon-

<sup>140</sup> Wyrok z dnia 29 kwietnia 2021 r., *Banco de Portugal i in.* (C-504/19, EU:C:2021:335, pkt 51).

<sup>141</sup> *Ibidem*, pkt 52.

<sup>142</sup> Wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r., *Belgia/Komisja* (C-110/03, EU:C:2005:223, pkt 31).

<sup>143</sup> Wyrok z dnia 20 lipca 2017 r., *Marco Tronchetti Provera i in.* (C-206/16, EU:C:2017:572, pkt 42).

<sup>144</sup> Wyrok z dnia 30 kwietnia 2020 r., *Nelson Antunes da Cunha* (C-627/18, EU:C:2020:321, pkt 45).



- kowskich ze względu wynikające z tego ryzyko dla jego jednolitego stosowania. Choć dotychczas nie było ono przedmiotem usystematyzowanych prac legislacyjnych, najpewniej nie byłoby przeszkód, by mogło się tak stać w obszarach kompetencji własnych Unii.
274. Orzecznictwo Trybunału przyczyniło się do rozwoju wartości państwa prawnego, jak już wyjaśniłem, w odniesieniu do jego konsekwencji dla skutecznej ochrony sądowej lub niezawisłości sędziowskiej. Płynące z niego wnioski mogą dostarczyć prawodawcy Unii wskazówek, które pomogą określić tę wartość w normach prawa wtórnego. To właśnie miało miejsce w rozporządzeniu 2020/2092.
275. W ramach kontroli zgodności z prawem Trybunał powinien zbadać, czy definicja państwa prawnego zawarta w art. 2 lit. a) rozporządzenia 2020/2092, jak również przesłanki wskazujące na naruszenie (art. 3) i przykłady naruszenia zawartych w nim zasad (art. 4 ust. 2) spełniają wymogi zasady pewności prawa.
276. Definicja zawarta w art. 2 lit. a) rozporządzenia 2020/2092 zawiera trzy elementy:
- Państwo prawne odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE.
  - Obejmuje ono siedem zasad prawnych: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz zasady niedyskryminacji i równości wobec prawa.
  - Zasady te należy interpretować „w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE”.
277. Ta definicja, która, co pragnę powtórzyć, jest sformułowana wyłącznie dla celów rozporządzenia 2020/2092, przejmuje pojęcie z art. 2 TUE i rozwija je poprzez wyszczególnienie zawartych przez prawodawcę siedmiu zasad. Zasady te są oparte na orzecznictwie Trybunału oraz na pracach Komisji<sup>(145)</sup>, które z kolei wypływają z elementów państwa prawnego określonych przez organy międzynarodowe, takie jak Komisja Wenecka<sup>(146)</sup>.
278. Scharakteryzowanie państwa prawnego poprzez odniesienie do wyżej wymienionych zasad spełnia minimalne wymogi jasności, precyzyjności i przewidywalności, z jakimi wiąże się zasada pewności prawa. Państwa członkowskie mają wystarczający poziom wiedzy na temat wynikających z nich zobowiązań, zwłaszcza że większość tych zasad została wypracowana w orzecznictwie Trybunału.
279. Zasady te siłą rzeczy są w pewnym stopniu abstrakcyjne i prawodawca nie jest w stanie wskazać wszystkich przypadków, w których znajdą one zastosowanie, jednak ta okoliczność, będąca cechą wspólną wszystkich przepisów prawnych nadających wykonalność jakiejś zasadzie prawnej, sama w sobie nie narusza wymogów pewności prawa. Zadanie dokonującego wykładni polega na ich zastosowaniu do konkretnej sytuacji.
280. Wskazanie w art. 3 rozporządzenia 2020/2092 pewnych „przesłanek naruszenia zasad państwa prawnego” (zamachy na niezawisłość sędziowską, brak sankcji za bezprawne lub arbitralne decyzje organów publicznych lub ograniczanie dostępności i skuteczności

<sup>145</sup> Dokument COM(2014) 158 final, komunikat Komisji „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, załącznik I.

<sup>146</sup> Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) Rady Europy.

- środków prawnych) świadczy o tym, że prawodawca starał się ułatwić stosowanie zasad państwa prawnego i zwiększyć pewność prawa.
281. To samo można powiedzieć o art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092, który zawiera przykładowy wykaz elementów mogących prowadzić do naruszenia zasad państwa prawnego.
282. Wykaz ten ma na celu wskazanie naruszeń zasad państwa prawnego, które mogą prowadzić do przyjęcia środków dotyczących warunkowości na podstawie rozporządzenia 2020/2092, jeżeli zaistnieje bezpośredni związek z wykonywaniem budżetu Unii.
283. Litera h) tego wykazu odnosi się do „innych sytuacji lub działań organów, mających znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii”. Jak już wskazałem, jej umieszczenie w rozporządzeniu jest logiczne, a zakres jej treści nie wpływa na pewność prawa bardziej niż dowolna inna podobna klauzula. Klauzula ta jest konieczna ze względu na niemożność wyczerpującego wyszczególnienia wykazu działań państw członkowskich mogących naruszać zasady państwa prawnego przy wykonywaniu budżetu Unii.
284. Artykuł 4 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092 ogranicza jego stosowanie do zakresu przedmiotowego kompetencji Unii, jaką jest wykonywanie jej budżetu. Zapewnia on w ten sposób państwom członkowskim pewność prawa, pozwalając im dowiedzieć się *ex ante*, jakich „aspektów” ich działań dotyczy warunkowość finansowa za naruszenie zasad państwa prawnego, ograniczona do wykonywania budżetu Unii.
285. Użycie względnie nieokreślonych pojęć w art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092 nie powoduje moim zdaniem braku jednoznaczności sprzecznego z wymogami zasady pewności prawa. Zawarte tam pojęcia mają powszechne zastosowanie w innych przepisach Unii, w szczególności w dziedzinie finansów. Zadanie dalszego ich objaśnienia przypadają będzie Komisji<sup>147</sup> i Radzie w praktyce administracyjnej stosowania rozporządzenia 2020/2092, pod późniejszą kontrolą Trybunału.
286. Do przeanalizowanych właśnie przeze mnie artykułów rozporządzenia 2020/2092 rząd węgierski dorzuca kolejne, które jego zdaniem również naruszają zasadę pewności prawa.
287. W pierwszej kolejności odnosi się do art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092, który przewiduje środki zaradcze, gdy „[...] naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii”.
288. Zdaniem rządu węgierskiego możliwość przyjęcia środków w przypadku poważnego ryzyka rozciąga zakres stosowania rozporządzenia 2020/2092 na niepewne lub nieudowodnione sytuacje. Ponadto upoważnia Komisję do proponowania przyjęcia arbitralnych środków, niemających związku z wykonywaniem budżetu Unii, co pozostaje w sprzeczności z wymogami pewności prawa.
289. Nie sądzę jednak, aby można było podzielić te argumenty. Ustanowienie środków nie tylko na wypadek istnienia udowodnionego naruszenia zasad państwa prawnego bezpośrednio związanego z wykonywaniem budżetu Unii, ale również na wypadek istnienia poważnego ryzyka, że tak się stanie, nie powoduje braku pewności prawa.

<sup>147</sup> Podczas rozprawy Komisja poinformowała, że opracowuje projekt wytycznych mających na celu ułatwienie stosowania rozporządzenia 2020/2092, korzystając z techniki powszechnie stosowanej w innych dziedzinach (na przykład w dziedzinie pomocy państwa).

290. Jak wyjaśnię w odpowiedzi na zarzut czwarty skargi, w przepisach finansowych i budżetowych Unii przyjęte jest, że uwzględnia się zarówno już zaistniałe naruszenia, jak i poważne ryzyko lub poważne zagrożenie, że będą one miały miejsce.
291. Gdyby zgodzić się z tezą rządu węgierskiego, trudno byłoby zawrzeć w hipotezie jakiegokolwiek przepisu prawa okoliczności w postaci ryzyka lub zagrożenia, które to pojęcia same w sobie odnoszą się do przyszłości niedającej się do końca przewidzieć<sup>(148)</sup>.
292. W drugiej kolejności rząd węgierski powtarza, że zawarte w art. 4 ust. 2 lit. h) rozporządzenia 2020/2092 odesłanie do „innych sytuacji lub działań organów, mających znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii”, jest niezgodne z zasadą pewności prawa. Wyjaśniłem już, dlaczego nie podzielam tego argumentu.
293. W trzeciej kolejności rząd węgierski uważa, że art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092 narusza zasadę pewności prawa, ponieważ nie precyzuje w należyty sposób rodzaju i zakresu środków zaradczych, które mogą zostać przyjęte wobec państwa członkowskiego, oraz nie zapewnia istnienia bezpośredniego związku między nimi a naruszeniem zasad państwa prawnego.
294. Pragnę przypomnieć, że art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092 zezwala na przyjmowanie środków proporcjonalnych do faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii. W celu ich przyjęcia należy uwzględnić charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszenia tych zasad.
295. W takim sposobie ustalania rodzaju i zakresu środków nie dostrzegam żadnej niezgodności z zasadą pewności prawa. Jak podnosi Parlament, skuteczność mechanizmu warunkowości finansowej opiera się na przyznanym Komisji uprawnieniu do proponowania odpowiednich środków zaradczych w odniesieniu do specyfiki każdego przypadku. W każdym razie Komisja powinna uzasadnić i podać powody wyboru proponowanych Radzie środków, a środki te podlegają kontroli sądowej Trybunału.
296. Co się tyczy (hipotetycznego) braku bezpośredniego związku pomiędzy naruszeniem a środkami zaradczymi ze względu na fakt, że zgodnie z ostatnim zdaniem art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092 „środki te są w zakresie, w jakim jest to możliwe<sup>(149)</sup>”, ukierunkowane na działania Unii, których dotyczą naruszenia”, argumentacja rządu węgierskiego ponownie wydaje mi się mało przekonująca.
297. Nie dostrzegam w tym przepisie żadnej niezgodności z zasadą pewności prawa, ponieważ istnieją sytuacje, w których nie da się *ex ante* przewidzieć, jakie reakcje wobec naruszeń będą najodpowiedniejsze. Logiczne jest, żeby Komisji i Radzie przysługiwała możliwość przyjęcia środków zaradczych, w tym środków „krzyżowych” na opisanych wcześniej zasadach<sup>(150)</sup>, pod warunkiem, że uzasadnią to w odpowiedni sposób, i pod późniejszą kontrolą Trybunału.
298. W czwartej kolejności rząd węgierski podnosi, że art. 6 ust. 3 i 8 rozporządzenia 2020/2092 narusza zasadę pewności prawa, ponieważ nie określa w sposób wystarczająco dokładny informacji, które Komisja powinna zważyć przy dokonywaniu swoich ocen.
299. Argument ten również należy oddalić. Komisja powinna wykazać naruszenia zasad państwa prawnego oraz proporcjonalność środków zaradczych, które jej zdaniem są odpowiednie

<sup>148</sup> Artykuł 7 TUE dotyczy „ryzyka poważnego naruszenia [...] wartości, o których mowa w art. 2”.

<sup>149</sup> Wyróżnienie własne.

<sup>150</sup> Punkt 181 niniejszej opinii i przypis 102 do niej.

do tego, by zaradzić tym naruszeniom. Wydaje mi się logiczne, żeby mogła ona w tym celu zbierać informacje ze wszystkich dostępnych jej źródeł, jak wskazuje art. 6 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092. Jeśli państwo dopuszczające się naruszenia uważa, że informacje te nie są zgodne z prawdą, dysponuje dwiema rundami konsultacji, by zakwestionować je przed Komisją, zanim ta zaproponuje Radzie środki.

300. W świetle powyższego zarzut trzeci skargi należy oddalić.

### **VIII. Zarzuty zmierzające do stwierdzenia częściowej nieważności dotyczące poszczególnych przepisów rozporządzenia 2020/2092**

301. W zarzutach od czwartego do dziewiątego rząd węgierski wnosi o stwierdzenie nieważności różnych przepisów rozporządzenia 2020/2092, posługując się argumentami, które w większości stanowią powtórzenie argumentów podniesionych w którymś z trzech pierwszych zarzutów zmierzających do stwierdzenia nieważności rozporządzenia.

302. Według Trybunału stwierdzenie *częściowej* nieważności aktu Unii jest możliwe tylko pod warunkiem, że przepisy, których stwierdzenia nieważności domaga się strona, mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów tego aktu. Ten wymóg rozdzielności nie jest spełniony, jeśli konsekwencją stwierdzenia nieważności aktu w części jest zmiana jego istoty<sup>151</sup>.

303. Zgodnie z tym orzecznictwem zarzut czwarty skargi rządu węgierskiego, w którym wnosi on o stwierdzenie nieważności art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092, jest niedopuszczalny, ponieważ przepis ten zawiera samą istotę treści tego rozporządzenia, w zakresie, w jakim określa przesłanki przyjęcia środków zaradczych w przypadku naruszenia zasad państwa prawnego mających bezpośredni związek z wykonywaniem budżetu Unii. Bez tego artykułu rozporządzenie 2020/2092 nie mogłoby być stosowane.

304. To samo rozumowanie odnosi się do zarzutów siódmego i ósmego, w których rząd węgierski żąda stwierdzenia nieważności art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092, określającego kryteria przyjęcia środków zaradczych. Mechanizm warunkowości finansowej bez możliwości zastosowania środków zaradczych z braku kryteriów byłby bezużyteczny, wobec czego artykuł ten ma zasadnicze znaczenie dla wdrożenia zaskarżonego rozporządzenia.

305. Tak czy inaczej dokonam analizy wszystkich zarzutów dotyczących częściowego stwierdzenia nieważności, łącznie z tymi trzema, które uważam za niedopuszczalne, na wypadek gdyby Trybunał uznał, że należy je zbadać co do istoty.

#### **A. Zarzut czwarty skargi: art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092**

##### **1. Argumenty stron**

306. Zdaniem rządu węgierskiego art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092 w zakresie, w jakim zezwala na przyjęcie środków zaradczych w przypadku poważnego ryzyka dla należytego zarządzania finansami lub dla interesów finansowych Unii, narusza zasady proporcjonalności i pewności prawa.

307. Dodaje on, że dopuszczenie takiej możliwości, której nie przewidują inne przepisy finansowe Unii, zwalnia Komisję z obowiązku dokonania obiektywnej oceny w celu wykazania związku naruszenia zasad państwa prawnego z wykonywaniem budżetu Unii.

308. Parlament i Rada kwestionują tę argumentację rządu węgierskiego.

<sup>151</sup> Wyroki: z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, pkt 105, 106); z dnia 24 maja 2005 r., Francja/Parlament i Rada (C-244/03, EU:C:2005:299, pkt 12, 13).

## 2. Ocena

309. Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092 zezwala na przyjęcie środków zaradczych, gdy „[...] naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim [...] *stwarzają poważne ryzyko* wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii”<sup>(152)</sup>.
310. Inne regulacje finansowe Unii przewidują analogiczne środki zarówno w odniesieniu do sytuacji, w których naruszenia zaistniały, jak i do tych, w których istnieje ryzyko ich wystąpienia. Można wymienić następujące przykłady:
- Artykuł 63 ust. 2 akapity drugi i czwarty rozporządzenia finansowego dotyczy zarządzania dzielonego między Unię i państwa członkowskie oraz nakłada na te państwa obowiązek prowadzenia kontroli, w tym również na miejscu, na reprezentatywnych lub wybranych na podstawie analizy ryzyka próbkach transakcji. Ponadto „w ramach prowadzonej przez siebie oceny ryzyka oraz zgodnie z przepisami sektorowymi Komisja monitoruje systemy zarządzania i kontroli wprowadzone w państwach członkowskich. W prowadzonych audytach Komisja [...] uwzględni poziom ryzyka ocenianego zgodnie z przepisami sektorowymi”.
  - Artykuł 104 rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy na lata 2021–2027 stanowi, że „Komisja dokonuje korekt finansowych poprzez zmniejszanie wsparcia z Funduszy na rzecz programu, w przypadku gdy stwierdzi, że istnieje poważne uchybienie, które stworzyło zagrożenie dla wsparcia z Funduszy już wypłaconego na rzecz programu”.
  - Rozporządzenie finansowe (art. 135–143) ustanawia system wczesnego wykrywania w celu wykluczenia z przydziału środków finansowych z budżetu Unii wnioskodawców i beneficjentów znajdujących się w sytuacjach stanowiących poważne ryzyko dla interesów finansowych Unii.
311. Zajmowanie się wyłącznie naruszeniami (przepisów prawa Unii), które już nastąpiły, a nie poważnym ryzykiem ich wystąpienia jest niezgodne z należytym zarządzaniem finansami w ramach budżetu Unii, którego wymaga art. 317 TFUE. Należyte zarządzanie finansami wymaga naprawiania już zaistniałych naruszeń, ale także brania pod rozwagę zagrożeń (o ile są one poważne i wiarygodne) wystąpienia tych naruszeń oraz tego, że pociągną za sobą niepożądane konsekwencje finansowe.
312. Orzecznictwo Trybunału przyzwala na stosowanie kryterium poważnego ryzyka w celu przyjęcia wobec państw członkowskich korekt finansowych lub innych środków chroniących budżet Unii, w przypadku gdy państwa te stosują niewystarczające kontrole, bez konieczności wykazania rzeczywistej i faktycznej straty<sup>(153)</sup>.
313. W rozporządzeniu 2020/2092 ocena poważnego ryzyka naruszenia zasady państwa prawnego bezpośrednio związanej z wykonywaniem budżetu, jako kryterium przyjęcia środków zaradczych, wydaje mi się szczególnie istotna, zważywszy na horyzontalny charakter mechanizmu warunkowości.
314. Już same w sobie uogólnione braki organów krajowych w zakresie przestrzegania zasad państwa prawnego w odniesieniu do budżetu mogą stanowić zagrożenie dla należytego zarządzania nim oraz dla interesów finansowych Unii.

<sup>152</sup> Wyróżnienie własne.

<sup>153</sup> Wyrok z dnia 7 października 2004 r. Hiszpania/Komisja (C-153/01, EU:C:2012:589, pkt 66, 67).

315. Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092 dotyczy sytuacji *poważnego* ryzyka dla budżetu lub interesów finansowych Unii. Spełnia on zatem wymogi zasady proporcjonalności, ponieważ środki reagowania na ryzyko muszą być skorelowane z nasileniem tego ryzyka i jego wpływem na budżet lub na interesy finansowe Unii. Znajduje to potwierdzenie w art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092.
316. Wbrew twierdzeniom rządu węgierskiego rozporządzenie nie przewiduje pewnego rodzaju domniemania ryzyka, rozmywającego związek między naruszeniem zasad państwa prawnego a wykonywaniem budżetu Unii. Komisja nie jest w żadnym momencie zwolniona z obowiązku wykazania istnienia zagrożenia lub ryzyka, które, co pragnę podkreślić, powinno być poważne, rzeczywiste, a nie czysto hipotetyczne.
317. W tych okolicznościach art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092 jest zgodny z zasadą pewności prawa, w związku z czym należy oddalić zarzut czwarty skargi.

### ***B. Zarzut piąty skargi: art. 4 ust. 2 lit. h) rozporządzenia 2020/2092***

318. W ocenie rządu węgierskiego art. 4 ust. 2 lit. h) rozporządzenia 2020/2092 nie zawiera precyzyjnej definicji okoliczności, w których może dojść do naruszenia zasad państwa prawnego. W przepisie tym mowa jest, bez podania dalszych szczegółów, o „innych sytuacjach i działaniach organów”, narusza on więc zasadę pewności prawa.
319. Zarzut ten należy oddalić z powodów przedstawionych w odpowiedzi na zarzut trzeci.

### ***C. Zarzut szósty skargi: art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092***

#### ***1. Argumenty stron***

320. Zdaniem rządu węgierskiego nakaz zawarty w art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092 (w skrócie, aby państwo członkowskie, przeciwko któremu podejmowane są środki, nadal finansowało beneficjentów końcowych programów):
- jest niezgodny z podstawą prawną tego rozporządzenia, ponieważ obowiązek spada na budżety państw członkowskich;
  - narusza przepisy prawa Unii w dziedzinie deficytu budżetowego i zasadę równości państw członkowskich.
321. Parlament i Rada kwestionują tę argumentację, powtarzając – jak uczyniły to już w ramach zarzutu pierwszego skargi – że art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092 nie nakłada żadnego dodatkowego obowiązku ponad te już istniejące i jest nieodzowny dla zapewnienia ochrony praw nabytych przez beneficjentów. Podkreślają one ponadto, że odpowiedzialność za osiągnięcie celów w dziedzinie deficytu budżetowego spoczywa na państwie członkowskim, zgodnie z jego własnymi rozwiązaniami legislacyjnymi, z zastrzeżeniem obowiązku przestrzegania przepisów Unii (w tym samego rozporządzenia 2020/2092).

#### ***2. Ocena***

322. W przedmiocie zgodności art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092 z podstawą prawną, jaką jest art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, wypowiedziałem się już w ramach badania zarzutu pierwszego skargi.
323. Co się tyczy (nie)zgodności tego przepisu z przepisami Unii dotyczącymi kontroli nadmiernego deficytu publicznego, nie podzielam stanowiska rządu węgierskiego.



324. W gestii każdego państwa członkowskiego (zwłaszcza jeśli nie należy do strefy euro) leży opracowywanie i kontrola swojego budżetu, i jest ono przy tym tylko zobowiązane do przestrzegania granic wyznaczonych w prawie Unii. Rozporządzenie 2020/2092 nie wkracza w swobodę państw członkowskich w zakresie wyboru, w tych granicach, własnych rozwiązań budżetowych dotyczących przychodów i wydatków publicznych.
325. Wykonując te kompetencje budżetowe, państwo członkowskie niewątpliwie musi ponieść koszty korekt finansowych nałożonych w ramach rozporządzenia 2020/2092, w szczególności te wynikające z obowiązku przestrzegania wymogu dalszego finansowania ostatecznych beneficjentów programów.
326. Jeśli chodzi o (podnoszoną) większą łatwość wywiązania się z tego obowiązku przez *duże* państwa, równość między państwami członkowskimi nie zostaje naruszona, gdy rozporządzenie 2020/2092 nakłada na wszystkie państwa identyczny obowiązek utrzymania finansowania beneficjentów końcowych.
327. Ponadto finansowanie otrzymane przez państwo członkowskie z budżetu Unii jest zazwyczaj skorelowane ze znaczeniem gospodarczym i ludnością tego państwa, jako istotnymi czynnikami. Państwa o mniejszym znaczeniu gospodarczym i niższej liczbie ludności korzystają z programów Unii proporcjonalnie do swoich szczególnych cech. W konsekwencji korekty finansowe z powodu naruszenia zasad państwa prawnego będą miały na nie wpływ w takim samym stopniu.
328. Okoliczność, że państwo, niezależnie od swojego znaczenia ekonomicznego i ludności, jest płatnikiem netto lub odbiorcą netto funduszy Unii, tego nie zmienia. Logicznie rzecz biorąc, odbiorcy netto środków z budżetu Unii są proporcjonalnie bardziej narażeni na działanie mechanizmu warunkowości finansowej niż płatnicy netto, lecz okoliczność ta jest nieunikniona i nie powoduje dyskryminacji między państwami członkowskimi.
329. Należy zatem oddalić zarzut szósty skargi.

***D. Zarzut siódmy skargi: art. 5 ust. 3 zdanie przedostatnie rozporządzenia 2020/2092***

330. Zdaniem rządu węgierskiego art. 5 ust. 3 zdanie trzecie rozporządzenia 2020/2092 (zgodnie z którym „odpowiednio uwzględnia się charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego”) jest niezgodny z podstawą prawną rozporządzenia i z art. 7 TUE. Rząd ów utrzymuje, że przepis ten pozostaje bez związku z budżetem lub interesami finansowymi Unii, a ponadto brak mu precyzji wymaganej przez zasadę pewności prawa.
331. Argumenty te należy odrzucić z powodów przedstawionych w ramach badania zarzutów pierwszego i trzeciego.

***E. Zarzut ósmy skargi: art. 5 ust. 3 zdanie ostatnie rozporządzenia 2020/2092***

332. Rząd węgierski podnosi, że art. 5 ust. 3 zdanie ostatnie rozporządzenia 2020/2092 („środki te są w zakresie, w jakim jest to możliwe, ukierunkowane na działania Unii, których dotyczą naruszenia”) nie gwarantuje istnienia bezpośredniego związku między stwierdzonym konkretnie naruszeniem zasad państwa prawnego a tymi środkami. Przepis ten narusza w jego ocenie zarówno zasadę proporcjonalności, jak i zasadę pewności prawa.
333. Oddalenie tego zarzutu opiera się na argumentach przedstawionych w ramach zarzutów pierwszego i trzeciego.

**F. Zarzut dziewiąty skargi: art. 6 ust. 3 i 8 rozporządzenia 2020/2092**

334. Rząd węgierski uważa, że art. 6 ust. 3 i 8 rozporządzenia 2020/2092 (na mocy którego Komisja powinna brać od uwagę „stosowne informacje pochodzące z dostępnych źródeł, w tym decyzji, wniosków i zaleceń instytucji Unii, innych odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz innych uznanych instytucji”) narusza zasadę pewności prawa, ponieważ nie określa we właściwy sposób odniesień i źródeł, z których należy korzystać.
335. Oddalenie tego zarzutu opiera się na argumentach przedstawionych w ramach zarzutu trzeciego.

**IX. W przedmiocie kosztów**

336. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Parlament i Rada wniosły o obciążenie Węgier kosztami postępowania, a Węgry przegrały sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.
337. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania Komisja Europejska, Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Rzeczpospolita Polska, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.

**X. Wnioski**

338. W świetle przedstawionych powyżej rozważań proponuję, aby Trybunał:
- 1) Oddalił złożony przez Radę wniosek o rozstrzygnięcie kwestii incydentalnej dotyczący pominięcia fragmentów skargi Węgier i załączników do niej, w szczególności załącznika A.3, zawierających odniesienia do opinii Służby Prawnej Rady (dokument Rady 13593/18) z dnia 25 października 2018 r., przytaczających jej treść lub odzwierciedlających dokonaną w tej opinii analizę.
  - 2) Oddalił zarzuty pierwszy, drugi i trzeci skargi wniesionej przez Węgry na rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, zmierzające do stwierdzenia jego nieważności.
  - 3) Orzekł, że zmierzające pomocniczo do stwierdzenia nieważności art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2 lit. h), art. 5 ust. 2, art. 5 ust. 3 zdanie przedostatnie, art. 5 ust. 3 zdanie ostatnie oraz art. 6 ust. 3 i 8 rozporządzenia 2020/2092 zarzuty skargi: czwarty, siódmy i ósmy – zostają uznane za niedopuszczalne, a piąty, szósty i dziewiąty – zostają oddalone.
  - 4) Orzekł, że Węgry pokrywają własne koszty postępowania oraz zostają obciążone kosztami poniesionymi przez Parlament Europejski i Radę.
  - 5) Orzekł, że Komisja Europejska, Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Rzeczpospolita Polska, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.

# **CZĘŚĆ V.**

## **Raporty instytucji UE w sprawie praworządności**

*Rafał Szyndlauer*

### **Rozdział 12**

#### **Drugi raport w sprawie praworządności**

##### **12.1. Geneza powstania nowego mechanizmu ochrony praworządności**

30 września 2020 r. Komisja Europejska (KE) przedstawiła pierwsze roczne sprawozdanie na temat sytuacji w zakresie praworządności w całej Unii Europejskiej (UE), które jest częścią nowego europejskiego mechanizmu ochrony praworządności. Mechanizm ten polega na corocznym dialogu na temat praworządności pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją oraz przeglądzie sytuacji w tym obszarze we wszystkich państwach członkowskich UE. Przegląd ten obejmuje również intensywny dialog z władzami wszystkich 27 państw, przedstawicielami poszczególnych instytucji krajowych, ważnych z punktu widzenia tematyki tego sprawozdania, parlamentami narodowymi oraz z szerokim gronem tzw. interesariuszy (tj. przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i stowarzyszeń reprezentujących konkretne zawody (np. zawody prawnicze, dziennikarze), ośrodkami analitycznymi, organizacjami społecznymi itp.). Publikacja sprawozdania Komisji jest zwieńczeniem i kulminacyjnym momentem całego rocznego cyklu.

Dotąd KE przygotowała trzy raporty na temat sytuacji w zakresie praworządności w UE, które publikowano kolejno: 30 września 2020 r.<sup>1</sup>, 20 lipca 2021 r.<sup>2</sup> oraz 13 lipca 2022 r.<sup>3</sup>. Ze względu na ramy czasowe niniejszego opracowania skupimy się tu w szczególności na drugim sprawozdaniu z roku 2021.

<sup>1</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej; dokument nr COM(2020) 580 final.

<sup>2</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej; dokument nr COM(2021) 700 final.

<sup>3</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej; dokument nr COM(2022) 500 final.

Jaka była zatem geneza powstania nowego mechanizmu ochrony praworządności i jakim celem ma on służyć? Konieczność opracowania analitycznego porównania sytuacji w zakresie przestrzegania zasady praworządności i innych powiązanych z nią elementów sprawnego funkcjonowania demokratycznego państwa wyniknęła ze zmian politycznych i prawnych, jakie zaszły w niektórych państwach członkowskich w ostatnich latach, a w szczególności w Polsce i na Węgrzech. Reformy różnych obszarów funkcjonowania państwa, a szczególnie te związane z organizacją i działaniem krajowych wymiarów sprawiedliwości oraz wolnością i pluralizmem mediów, wprowadzone w Polsce od końca 2015 r., a na Węgrzech po roku 2012 doprowadziły do sporów pomiędzy instytucjami UE a władzami tych państw na tle właściwego przestrzegania zobowiązań wynikających z członkostwa w UE. Spory te dotyczyły i wciąż dotyczą należytego respektowania wartości unijnych zapisanych w art. 2 TUE oraz przestrzegania zobowiązań wynikających z Traktatów, Karty Praw Podstawowych oraz innych aktów prawa UE.

Nie wnikając w tym miejscu w skomplikowaną i wielowątkową naturę tych sporów, w szeroko rozumianej debacie na temat praworządności pojawił się generalny problem z właściwą oceną naruszeń prawa przez poszczególne państwa członkowskie, wskazywanych przez instytucje UE. Państwa te bowiem, w odpowiedzi na kierowane w ich stronę uzasadnione uwagi, zarzucały instytucjom unijnym, a w szczególności KE, naruszanie Traktatów, przekraczanie kompetencji i działanie bez podstawy prawnej. W debacie publicznej, jaka towarzyszyła tym sporom na forum ogólnoeuropejskim, jak też przede wszystkim na forach krajowych, pojawił się często powtarzany przekaz, o rzekomo nieobiektywnym podejściu KE do oceny sytuacji w poszczególnych państwach. Zdaniem niektórych uczestników debaty publicznej, instytucje unijne dostrzegały przypadki łamania zasady praworządności i/lub naruszania innych fundamentalnych wartości UE tylko przez niektóre państwa członkowskie, gdy tymczasem „podobne naruszenia” w innych krajach pozostawały niezauważone i nie były przedmiotem zainteresowania instytucji unijnych z powodów czysto politycznych. Aby móc się skutecznie przeciwstawić takiej narracji, a także aby odpowiednio usystematyzować wiedzę o sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich, w Komisji Europejskiej zaczęto rozważać pomysł przygotowania szczegółowego przeglądu sytuacji w wybranych obszarach w wszystkich krajach UE w oparciu o te same kryteria oceny. W opracowaniu tym upatrywano też możliwości oparcia toczącej się debaty o fakty i rzetelną analizę stanu faktycznego, która umożliwi wyciągnięcie odpowiednich wniosków będących dobrą podstawą do dalszej dyskusji i kolejnych działań.

Dodatkowo z kilku państw członkowskich dochodziły pewne sygnały dotyczące pojawienia się możliwych naruszeń szeroko rozumianej zasady praworządności. Występowały też problemy związane z korupcją oraz w sferze wolności i pluralizmu mediów. Odpowiednie zdiagnozowanie zaistniałych problemów oraz podjęcie prób ich rozwiązania na wczesnym etapie, we współpracy z władzami poszczególnych krajów, mogło zapobiec eskalacji tych problemów i uchronić wszystkie zainteresowane strony przez stosowaniem innych instrumentów związanych z zapewnieniem należytego przestrzegania prawa UE.

Niezależnie od powyższych czynników, w związku z rozwojem sytuacji w Polsce i na Węgrzech, w całej Unii pojawiło się zapotrzebowanie na szeroką paneuropejską debatę o praworządności i przestrzeganiu fundamentach wartości, która umożliwiłaby identyfikowanie potencjalnych problemów zanim się one pojawią lub też na wczesnym etapie powstawania określonych naruszeń. Debatą ta w swym założeniu miałaby też prowadzić do zainicjowania lub ożywienia dialogu nt. praworządności z poszczególnymi państwami oraz służyć promowaniu i wzmacnianiu kultury prawnej oraz właściwego rozumienia fundamentalnych wartości UE w całej Europie i przez wszystkich uczestników obrotu prawnego.

Dyskusja nad opracowaniem szczegółowego przeglądu sytuacji we wszystkich państwach członkowskich w obszarach ważnych z punktu widzenia należytego przestrzegania zasady praworządności rozpoczęła się już w końcowej części mandatu KE pod przewodnictwem Jean-Claude’a Junckera (1 listopada 2014 r. – 30 listopada 2019 r.). Następnie zapowiedź stworzenia nowego, kompleksowego, mechanizmu ochrony praworządności znalazła się w przemówieniu inauguracyjnym Ursuli von der Leyen, ówczesnej kandydatki na Przewodniczącą KE, wygłoszonym na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego w Strasburgu 16 lipca 2019 r. oraz w zaprezentowanych wówczas wytycznych politycznych na następną kadencję Komisji<sup>4</sup>. Wytyczne te stały się podstawą programu działania nowej KE na okres kolejnych 5 lat, której skład został zatwierdzony przez Parlament Europejski 27 listopada 2019 r.<sup>5</sup>. Następnie nowy mechanizm ochrony praworządności znalazł się w programie prac Komisji na rok 2020<sup>6</sup>, opublikowanym 29 stycznia 2020 r., i od tego czasu stał się stałym elementem „unijnego zestawu narzędzi” służących ochronie praworządności.

## 12.2. Obszary podlegające ocenie w ramach nowego mechanizmu ochrony praworządności

Roczne sprawozdanie KE na temat sytuacji w zakresie praworządności dotyczy czterech obszarów mających duży wpływ na właściwie przestrzeganie szeroko rozumianej zasady praworządności. Ocenie podlegają: (1) organizacja i funkcjonowanie krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości, (2) tzw. ramy antykorupcyjne, czyli mechanizmy i instytucje służące zapobieganiu i zwalczaniu korupcji, jak też poziom samego zjawiska korupcji w danym państwie, (3) pluralizm i wolność mediów oraz (4) inne kwestie instytucjonalne związane z mechanizmami kontroli i równowagi władz, co ma znaczenie dla istnienia i prawidłowego działania systemu demokratycznych rządów.

<sup>4</sup> „Unia, która mierzy wyżej Mój program dla Europy” – Kandydatka na Przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen – wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024), [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf).

<sup>5</sup> Kadencja nowej KE rozpoczęła się 1 grudnia 2019 r.

<sup>6</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Program prac Komisji na 2020 r. Unia, która mierzy wyżej; dokument nr COM(2020) 37.

Wybór tych obszarów wynikał z kilku powodów.

Po pierwsze, są to zagadnienia związane z szeroko rozumianą praworządnością, a naruszenia pojawiające się w każdym z tych obszarów mogą bezpośrednio wpływać na ogólną ocenę przestrzegania zasady praworządności w każdym państwie.

Po drugie, dziedziny te są nierozdzielnie związane z prawidłowym funkcjonowaniem ustroju demokratycznego, a problemy w każdej z nich mogą potencjalnie godzić w inne fundamentalne wartości UE, jak też sam proces integracji europejskiej nierozdzielnie związany z przestrzeganiem określonych wartości i standardów prawnych.

Wreszcie, obszary te zostały „wytypowane” do szczególnej obserwacji, ponieważ, to właśnie w tych dziedzinach dochodziło lub potencjalnie mogło dochodzić do naruszeń prawa, które miały znaczenie z punktu widzenia zapewnienia należytego przestrzegania prawa UE. KE ma natomiast obowiązek stania na straży respektowania prawa UE, a w szczególności zobowiązań traktatowych ciążyących na państwach członkowskich.

Przy wyborze obszarów zainteresowania w ramach nowego mechanizmu ochrony praworządności kierowano się również praktycznymi doświadczeniami związanymi z występowaniem kumulatywnego efektu pewnych zmian lub reform wprowadzonych w państwach członkowskich. W tym wypadku chodziło o sytuacje kiedy pojedyncze rozwiązania wdrażane w niektórych krajach same w sobie w niewielkim stopniu naruszały unijne prawo i fundamentalne wartości, ale kumulatywny efekt kilku takich zmian wyraźnie oddziaływał na ogólną sytuację w danym państwie, godząc w jego zobowiązania wynikające z członkostwa w UE. Jest to sytuacja typowa dla władz wielu krajów, które naruszają zasady funkcjonowania zasad demokratycznego państwa prawa. Jak pokazuje historia i praktyka sprawowania władzy w wielu miejscach na świecie, budowa autorytarnych i/lub niedemokratycznych systemów władzy wymaga zarówno „obezwładnienia” niezależnego wymiaru sprawiedliwości, jak i przejęcia (przynajmniej częściowej) kontroli nad wolnymi mediami oraz likwidacji lub, co najmniej, znaczącego ograniczenia skuteczności mechanizmów związanych z kontrolą państwową i zapewnieniem równowagi władz. Tym zjawiskom często towarzyszy też korupcja, której występowanie samo w sobie godzi w interesy zwykłych obywateli, jak i w poszanowanie szeroko rozumianej zasady praworządności oraz sprawne funkcjonowanie struktur demokratycznego państwa.

### **12.3. Praktyczne znaczenie nowego mechanizmu i jego powiązanie z innymi środkami ochrony praworządności w UE**

Roczne sprawozdanie KE na temat sytuacji w zakresie praworządności w UE ma formę komunikatu Komisji skierowanego do innych instytucji UE (tj. Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów). Nie jest to zatem akt prawnie wiążący i nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych. Niemniej jednak, jest to bardzo ważny dokument analityczny, który może stanowić istotny element w różnych procesach decyzyjnych toczących się w instytucjach UE.



Celem sprawozdania na temat praworządności jest rozszerzenie istniejącego zestawu instrumentów UE o nowy instrument zapobiegawczy oraz zainicjowanie szeroko zakrojonej debaty promującej przestrzeganie wspólnych standardów w zakresie praworządności w całej UE. Powinno to pomóc wszystkim państwom członkowskim w przeanalizowaniu, w jaki sposób można stawić czoła pojawiającym się wyzwaniom, wyciąganiu wniosków z wzajemnych doświadczeń oraz pokazaniu, w jaki sposób można dalej wzmacniać praworządność przy pełnym poszanowaniu krajowych systemów konstytucyjnych i narodowych tradycji prawnych. Europejski mechanizm praworządności wpisuje się również w szersze działania UE na rzecz promowania i obrony jej podstawowych wartości. Działania te obejmują europejski plan działania na rzecz demokracji, odnowioną strategię wdrażania KPP, a także strategię ukierunkowaną na postępy w realizacji Unii równości<sup>7</sup>.

Należy też pamiętać, że nowy europejski mechanizm praworządności jest narzędziem zapobiegawczym, którego celem jest regularne monitorowanie i przegląd istotnych zmian sytuacji w zakresie praworządności we wszystkich państwach członkowskich UE. Jest on narzędziem, które prezentuje zarówno pozytywne zjawiska, jak i określone wyzwania, aby zapobiec powstawaniu lub pogłębianiu się określonych problemów w przyszłości.

Mechanizm ten opiera się na współpracy pomiędzy władzami państw członkowskich, instytucjami UE i innymi podmiotami zaangażowanymi w proces konsultacji. Celem tej współpracy jest wymiana i wykorzystanie doświadczeń oraz najlepszych praktyk w czterech kontrolowanych obszarach pomiędzy państwami członkowskimi i instytucjami UE. Służy on też podnoszeniu świadomości na temat sytuacji w dziedzinach funkcjonowania państwa podlegających ocenie, tak aby dzięki lepszemu zrozumieniu sytuacji w danym obszarze można było rozwiązywać zaistniałe lub potencjalne problemy na drodze współpracy wszystkich zainteresowanych stron<sup>8</sup>. Służy on zatem budowaniu w Europie kultury prawnej wokół praworządności i fundamentalnych wartości UE oraz stymulowaniu dialogu w tym zakresie z państwami członkowskimi i szerokim gronem interesariuszy.

Nie jest to jednak narzędzie zastępujące inne unijne mechanizmy ochrony praworządności, których użycie może wywierać konkretne skutki prawne. Do mechanizmów tych zaliczamy: procedurę ochrony podstawowych wartości z art. 7 TUE, postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z artykułów 258–260 TFUE, procedurę ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii<sup>9</sup> oraz specjalny mechanizm współpracy i weryfikacji dla Rumunii i Bułgarii<sup>10</sup>. Nowy mechanizm ochrony praworządności nie wpływa bezpośrednio

<sup>7</sup> Zob. załącznik do komunikatu prasowego KE z dnia 20 lipca 2021 r. nr QANDA/21/3762 – Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. – pytania i odpowiedzi.

<sup>8</sup> Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. – pytania i odpowiedzi – załącznik do komunikatu prasowego KE z dnia 20 lipca 2021 r., nr IP/21/376.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.U. L 433I z 22.12.2020 r.

<sup>10</sup> Więcej informacji na temat tego mechanizmu dostępnych jest na stronie internetowej KE pod poniższym linkiem: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania\\_pl](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_pl).

na żaden z powyższych instrumentów prawnych. Może mieć jednak wpływ pośredni stanowiąc analityczno-faktograficzną podstawę do podejmowania określonych decyzji w toku konkretnych postępowań toczących się w ramach innych mechanizmów ochrony praworządności. Ponieważ jest to, co do zasady, mechanizm zapobiegawczy, jego głównym celem jest identyfikowanie i eliminowanie w drodze współpracy z władzami państw członkowskich potencjalnych naruszeń prawa, zanim konieczne będzie skorzystanie z bardziej dotkliwych środków ochrony prawa.

Można więc, ten nowy mechanizm porównać obrazowo do okresowych badań medycznych i szczegółowej diagnozy lekarskiej, która odpowiednio wcześniej postawiona może uchronić pacjenta przed dotkliwymi skutkami choroby, a cały system ochrony zdrowia przed wysokimi kosztami leczenia ciężkich chorób. Niestety, jeżeli choroba jest już poważnym stadium zaawansowania, a pacjent nie słucha wskazówek lekarza, nawet najlepsza diagnoza nie będzie w stanie mu pomóc. Niemniej jednak, dla wszystkich innych pacjentów, regularnie korzystających z okresowych badań lekarskich, dobra i odpowiednio wczesna diagnoza będzie miała fundamentalne znaczenie dla zachowania dobrego zdrowia i ewentualnego pozytywnego przebiegu leczenia. Począwszy od 2022 r. KE publikuje też w swoich raportach konkretne rekomendacje kierowane do państw członkowskich w poszczególnych obszarach podlegających ocenie. Tak więc, obok diagnozy, jest też proponowana odpowiednia kuracja.

Niezależnie od pośredniego wpływu nowego mechanizmu ochrony praworządności na różne procesy decyzyjne toczące się w UE, należy też zauważyć wpływ tego instrumentu na kształtowanie się określonej kultury prawnej w Europie oraz zachowania polityków i osób podejmujących ważne decyzje w różnych dziedzinach funkcjonowania państwa i życia społeczno-gospodarczego (tzw. *decision-makers*).

Szczegółowa analiza sytuacji w kontrolowanych obszarach i jej porównanie we wszystkich 27 państwach członkowskich daje solidną podstawę do debaty publicznej nt. praworządności w wielu krajach, jak też toczącej się na forum ogólnoeuropejskim, np. w Parlamencie Europejskim i Radzie. Kolejne roczne sprawozdania KE były przedmiotem wielu debat w parlamentach krajowych państw członkowskich oraz licznych debat politycznych i eksperckich toczących się na różnych szczeblach w całej Europie. Z dużą dozą pewności można domniemywać, że wnioski wpływające z tych sprawozdań, jak i związany z nimi proces konsultacji i wymiany poglądów, pośrednio wpłynęły na podjęcie określonych reform lub zmiany utartych praktyk w niektórych państwach. Można również założyć, że wnioski wpływające ze sprawozdań nt. praworządności w części dotyczącej pluralizmu i wolności mediów były istotnym czynnikiem, który doprowadził do podjęcia przez KE nowej inicjatywy ustawodawczej w tym obszarze. 16 września 2022 r. przedstawiła ona projekt europejskiego aktu o wolności mediów, czyli nowego rozporządzenia zawierającego zbiór przepisów chroniących pluralizm i niezależność mediów w całej UE<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU – nr dokumentu: COM(2022) 457 final; 2022/0277 (COD). Więcej informacji nt. tej inicjatywy ustawodawczej można znaleźć w komunikacie prasowym KE z 16 września 2022 r., nr IP/22/5504, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_22\\_5504](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_5504).

## 12.4. Metodologia prac nad sprawozdaniem Komisji Europejskiej

Przygotowanie rocznych sprawozdań nt. praworządności oparte jest o jednakową metodologię stosowaną do oceny sytuacji we wszystkich krajach, wykorzystanie porównywalnych źródeł informacji oraz dialog z władzami państw członkowskich. W trakcie prac nad raportami opisującymi sytuację w kontrolowanych obszarach, Komisja wykorzystuje liczne źródła informacji. Należą do nich w szczególności: pisemne uwagi do raportu otrzymywane od władz wszystkich państw członkowskich, pisemne uwagi przesyłane przez interesariuszy, którymi są również ważne instytucje państwowe, informacje zbierane w trakcie konsultacji z zainteresowanymi podmiotami w trakcie tzw. wizyt krajowych poprzedzających przygotowanie raportu, informacje pochodzące z raportów innych organizacji międzynarodowych oraz międzynarodowych stowarzyszeń o uznanej reputacji<sup>12</sup>, raporty i analizy przygotowywane przez instytucje UE (w tym przez samą KE), orzecznictwo sądów krajowych i międzynarodowych oraz powszechnie dostępne źródła, takie jak: akty prawne, decyzje organów administracji publicznej, opinie i raporty pochodzące od organów krajowych/organizacji pozarządowych/ośrodków analitycznych, materiały prasowe itp. Szczegółowy wykaz źródeł informacji wykorzystywany do przygotowania sprawozdań Komisji nt. praworządności znajduje się w tabeli na końcu niniejszego rozdziału.

Bardzo dużą rolę dla przygotowania raportów KE odgrywają tzw. wizyty krajowe, w ramach których odbywają się spotkania i konsultacje z możliwie szerokim gronem podmiotów, których stanowisko lub opinia może mieć znaczenie z punktu widzenia właściwej oceny sytuacji w kontrolowanych obszarach. W ramach prac nad przygotowaniem swojego pierwszego sprawozdania w 2020 r., Komisja otrzymała informacje i uwagi od wszystkich państw członkowskich oraz od ponad 200 zainteresowanych podmiotów. Odbyło się ponad 300 spotkań, w tym z udziałem przedstawicieli ważnych instytucji państw członkowskich, zainteresowanych stron oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego<sup>13</sup>. Na potrzeby przygotowania drugiego sprawozdania w 2021 r. opracowano specjalny kwestionariusz do gromadzenia danych (wypełniany m.in. przez uczestników konsultacji), którego treść została skonsultowana z państwami członkowskimi. W trakcie prac nad swoim drugim sprawozdaniem, Komisja otrzymała pisemne uwagi od państw członkowskich, a także ponad 200 pisemnych uwag od interesariuszy na temat sytuacji w poszczególnych krajach oraz na szczeblu UE. Dodatkowo odbyło się ponad 400 spotkań we wszystkich 27 państwach, w których uczestniczyli przedstawiciele władz i instytucji krajowych, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i różnego rodzaju

<sup>12</sup> Są to m.in.: Agencja Praw Podstawowych, Europejska Sieć Rad Sądownictwa, Sieć Prezesów Sądów Najwyższych UE, Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI), Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych UE (CCBE), Rada Europy/Komisja Wenecka, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

<sup>13</sup> Załącznik do komunikatu prasowego KE z 30 września 2020 r. nr IP/20/1756 – Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. – pytania i odpowiedzi.

interesariusze<sup>14</sup>. W ramach przygotowania trzeciego sprawozdania w 2022 r., KE otrzymała pisemne uwagi od państw członkowskich oraz od ponad 250 interesariuszy. Odbyło się też ponad 500 spotkań, w których uczestniczyło ponad 700 podmiotów w całej UE<sup>15</sup>. Dla przykładu, w ramach prac nad oceną sytuacji w Polsce związanych z przygotowaniem drugiego sprawozdania KE o praworządności, przedstawiciele Komisji odbyli spotkania z przedstawicielami ponad 30 instytucji państwowych i organizacji takich jak: Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny, Krajowa Rada Sądownictwa, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Rada Mediów Narodowych, Ministerstwo Kultury, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych, stowarzyszenia sędziów „Iustitia” i „Themis”, stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”, stowarzyszenia dziennikarskie, organizacje społeczne i uznane ośrodki analityczne<sup>16</sup>.

Ocena sytuacji w państwach członkowskich odbywa się a podstawie wymogów wyływających z prawa UE oraz ugruntowanych standardów europejskich w kontrolowanych obszarach. Wynikają one ze: (1) źródeł prawa UE, m.in. takich jak: TUE, TFUE, KPP, Dyrektywa w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii<sup>17</sup>, Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych<sup>18</sup> oraz orzecznictwa TSUE; (2) orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; (3) standardów prawa wyznaczanych przez Radę Europy i Komisję Wenecką<sup>19</sup>.

W każdym z kontrolowanych obszarów KE dokonuje oceny sytuacji w poszczególnych krajach na podstawie tych samych kryteriów. Ocenie podlegają zarówno pozytywne jak i negatywne zjawiska, praktyki i obowiązujące rozwiązania prawne. W szczególności w trakcie oceny brane są pod uwagę zmiany, jakie zaszły w państwach członkowskich od czasu dokonania ostatniej oceny. Od 2022 r. sprawozdania KE zawierają też konkretne rekomendacje dla poszczególnych krajów w kontrolowanych obszarach. Są to zalecenia odnośnie wprowadzenia zmian prawa lub utartych praktyk, tak aby spełnić zadość wysokim standardom UE w zakresie

<sup>14</sup> Załącznik do komunikatu prasowego KE z 20 lipca 2021 r. nr QANDA/21/3762 – Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. – pytania i odpowiedzi.

<sup>15</sup> Załącznik do komunikatu prasowego KE z 13 lipca 2022 r. nr IP/22/4467 – Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. – pytania i odpowiedzi.

<sup>16</sup> Dokładny wykaz wszystkich podmiotów biorących udział w konsultacjach znajduje się na końcu „polskiego rozdziału” sprawozdania KE (dokument nr SWD(2021) 722 final).

<sup>17</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii.

<sup>18</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z 14 listopada 2018 r. zmieniająca 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 rynku.

<sup>19</sup> Więcej informacji na ten temat znajduje się w dokumencie pt. *European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report*, s. 3, – załącznik do komunikatu prasowego KE z 13 lipca 2022 r. nr IP/22/4467 – Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r.

ochrony szeroko rozumianej praworządności i uniknąć pogłębiania się ewentualnych problemów w przyszłości. Po publikacji swoich rekomendacji, Komisja monitoruje ich wdrażanie w poszczególnych państwach, pozostając tym celu w stałym dialogu z ich władzami. Jeśli zajdzie taka potrzeba, w ramach funkcjonowania całego nowego mechanizmu ochrony praworządności, KE może udzielić państwu członkowskiemu określonej pomocy przy wdrażaniu określonych rekomendacji lub istotnych reform.

## 12.5. Najważniejsze wnioski płynące z raportów Komisji Europejskiej przygotowanych w 2020 i 2021 r.<sup>20</sup>

Z pierwszego sprawozdanie KE na temat praworządności opublikowanego w 2020 r. wynika, że wiele państw członkowskich ma wysokie standardy praworządności, ale istnieją też poważne wyzwania w tym obszarze w niektórych krajach. Omówiono w nim również istotny rozwój sytuacji wynikający ze środków nadzwyczajnych wprowadzonych przez poszczególne państwa w odpowiedzi na kryzys związany z pandemią koronawirusa.

Drugie sprawozdanie KE opublikowane w 2021 r. zawiera analizę zmian, jakie zaszły od końca września 2020 r., a także pogłębioną ocenę problemów stwierdzonych w poprzednim raporcie, z uwzględnieniem skutków pandemii koronawirusa. Ogółem odnotowano wiele pozytywnych zmian w państwach członkowskich, w tym także w kwestiach, które w 2020 r. uznano za problematyczne. Raport Komisji stwierdził jednak utrzymywanie się zjawisk budzących niepokój i w niektórych państwach członkowskich problemy stwierdzone w poprzednim sprawozdaniu pogłębiły się, np. w obszarze niezależności sądownictwa oraz wolności i pluralizmu mediów. W sprawozdaniu KE podkreślono także dużą odporność krajowych systemów podczas pandemii koronawirusa. Według oceny Komisji, kryzys związany z pandemią pokazał, jak ważna jest zdolność do utrzymania mechanizmów kontroli i równowagi, odpowiedzialnych za poszanowanie rządów prawa.

Szczegółowe ustalenia na KE w poszczególnych obszarach podlegających ocenie w ramach jej rocznych sprawozdań są następujące:

### a) Systemy wymiaru sprawiedliwości

Pierwszy raport KE opublikowany w 2020 r. wykazał, że niektóre państwa członkowskie przeprowadzają reformy mające na celu wzmocnienie niezależności sądów i ograniczają wpływ władzy wykonawczej lub ustawodawczej na sądownictwo.

<sup>20</sup> Tekst punktu 12.5 niniejszego rozdziału powstał z kompilacji fragmentów dwóch komunikatów prasowych KE: Komunikat Prasowy z 30 września 2020 r. pt. „Praworządność: Pierwsze roczne sprawozdanie na temat sytuacji w zakresie praworządności w całej Unii Europejskiej”, nr IP/20/1756 oraz Komunikat Prasowy z 20 lipca 2021 r. pt. „Praworządność 2021: sprawozdanie UE przedstawia pozytywne zmiany w państwach członkowskich, ale wskazuje również poważne problemy”, nr IP/21/3761.



Obejmuje to kraje, w których niezależność sądów jest tradycyjnie postrzegana jako wysoka, a nawet bardzo wysoka. Oceny dotyczące poszczególnych państw pokazują, że niezależność sądownictwa w niektórych krajach jest nadal kwestią budzącą niepokój, co w przypadku Polski i Węgier doprowadziło do wszczęcia postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i postępowań na podstawie art. 7 ust. 1 TFUE. Wyzwaniem dla całej UE jest również zapewnienie, by systemy wymiaru sprawiedliwości były dostosowane do ery cyfrowej, a obecna wówczas pandemia koronawirusa dała dodatkowy impuls do przyspieszenia niezbędnych reform w zakresie cyfryzacji.

Drugi raport KE opublikowany w 2021 r. pokazał, że prawie wszystkie państwa członkowskie realizują reformy związane z systemami wymiaru sprawiedliwości, ale ich zakres, forma i postępy są bardzo zróżnicowane. W niektórych krajach podjęto lub podejmuje się działania mające wzmocnić niezależność sądownictwa w drodze reform dotyczących na przykład rad sądownictwa, powoływania sędziów oraz niezależności i autonomii prokuratury. W kilku państwach członkowskich jednak kontynuowane są reformy, które ograniczają mechanizmy zabezpieczające niezależność sądownictwa, co budzi niepokój lub pogłębia wcześniejsze obawy związane z coraz większym wpływem władzy wykonawczej i ustawodawczej na funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości. W niektórych krajach ataki polityczne i powtarzające się próby podważenia autorytetu sędziów lub instytucji sądowych dodatkowo osłabiają niezależność sądownictwa. Od czasu przyjęcia sprawozdania z 2020 r. TSUE potwierdził znaczenie skutecznej ochrony sądowej dla utrzymania praworządności. Ponadto, pandemia koronawirusa zwróciła uwagę na potencjał cyfryzacji i rzuciła nowe światło na pilną potrzebę modernizacji systemów wymiaru sprawiedliwości.

### **b) Ramy antykorupcyjne**

Pierwszy raport KE wykazał, że kilka państw członkowskich przyjęło kompleksowe strategie antykorupcyjne, podczas gdy inne są w trakcie przygotowywania takich strategii. Dla zapewnienia postępów kluczowe jest ich skuteczne wdrożenie i monitorowanie. Wiele krajów wprowadziło również lub przewiduje wprowadzenie środków mających na celu wzmocnienia ram uczciwości i zapobiegania korupcji, a niektóre państwa członkowskie wprowadziły środki mające na celu wzmocnienie zdolności sądów karnych do walki z korupcją. Z drugiej strony w kilku krajach wyzwaniem pozostaje zapewnienie skuteczności postępowań karnych, śledztw i dochodzeń, ścigania i orzekania w sprawach dotyczących korupcji, w tym w korupcji na wysokim szczeblu.

W skali światowej Unia nadal jest w czołówce pod względem przeciwdziałania korupcji: 10 państw członkowskich UE znajduje się w grupie 20 krajów postrzeganych jako najmniej skorumpowane na całym świecie. Drugi raport KE wykazał, że w kilku państwach obecnie trwają prace nad przyjęciem lub nowelizacją krajowych strategii antykorupcyjnych lub planów działania w tej dziedzinie. Wiele krajów wprowadziło środki w celu wzmocnienia ram uczciwości i zapobiegania



korupcji, w tym przepisy dotyczące konfliktu interesów, przejrzystości działalności lobbingsowej i tzw. efektu „drzwi obrotowych” (chodzi m.in. o kolejne obejmowanie przez te same osoby stanowisk w administracji państwowej/polityce i biznesie). Utrzymują się jednak problemy, zwłaszcza dotyczące dochodzenia i ścigania przestępstw oraz stosowania kar za korupcję w niektórych państwach członkowskich. W różnych krajach wciąż dochodzi do poważnych lub bardzo złożonych przypadków korupcji. W niektórych państwach zasoby przeznaczone na walkę z korupcją nie są wystarczające, w innych natomiast utrzymują się obawy związane ze skutecznością dochodzeń, ścigania i orzekania w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu. Trwająca jeszcze w ocenianym okresie pandemia koronawirusa na ogół spowolniła tempo reform i opóźniła wydawanie decyzji w sprawach o korupcję w niektórych krajach.

### **c) Wolność i pluralizm mediów**

Zgodnie z ustaleniami płynącymi z pierwszego raportu KE, obywatele UE powszechnie cieszą się wysokimi standardami wolności i pluralizmu mediów. Szczególnie w czasie pandemii koronawirusa media okazały się niezbędne w walce z dezinformacją. W sprawozdaniu wyrażono jednak obawy co do skuteczności i odpowiednich zasobów, a także zagrożeń związanych z upolitycznieniem organów regulujących rynek mediów w niektórych państwach członkowskich. W niektórych ocenach dotyczących poszczególnych krajów wskazano przypadki, w których pojawiły się poważne obawy co do presji politycznej wywieranej na media. Ponadto dziennikarze i inne podmioty medialne coraz częściej doświadczają gróźb i ataków w związku z ich pracą w wielu państwach członkowskich, chociaż szereg krajów opracowało praktyki oraz ustanowiło struktury i środki oferujące wsparcie i ochronę dla dziennikarzy.

Wnioski płynące z drugiego raportu KE w zakresie wolności i pluralizmu mediów pokazały, że w czasie trwania pandemii koronawirusa dziennikarze i pracownicy mediów w Europie znaleźli się pod szczególną presją. Mając na uwadze najwyższą jak dotychczas liczbę alertów dotyczących bezpieczeństwa dziennikarzy oraz tragiczne wydarzenia z tym związane, istnieje potrzeba zajęcia się tą kwestią w całej UE. Monitor pluralizmu mediów z 2021 r. – który stanowi podstawowe źródło informacji dla sprawozdania na temat praworządności – wskazuje na ogólnie pogarszającą się sytuację dziennikarzy w szeregu krajów. Nie wszystkie organy regulacyjne mediów są wolne od wpływów politycznych i istnieje duże ryzyko ingerencji politycznej w funkcjonowanie mediów w kilku państwach członkowskich. Podczas pandemii media informacyjne odegrały zasadniczą rolę w dostarczaniu ludziom aktualnych informacji, pomimo serii ograniczeń, które utrudniły pracę dziennikarzy. Pandemia spowodowała też poważne problemy gospodarcze dla sektora mediów, co skłoniło niektóre państwa do uruchomienia programów wsparcia dla mediów informacyjnych. Zdaniem KE, takie wsparcie musi być realizowane w sposób przejrzysty i sprawiedliwy.

#### **d) Instytucjonalne mechanizmy kontroli i równowagi**

Instytucjonalne mechanizmy kontroli i równowagi stanowią fundament praworządności, gwarantując, że uprawnienia wykonywane przez jeden organ państwowy podlegają demokratycznemu nadzorowi. Pierwszy raport KE nt. praworządności wykazał, że w szeregu państw członkowskich rozpoczęto reformy konstytucyjne mające na celu wzmocnienie instytucjonalnych mechanizmów kontroli i równowagi. Wiele krajów ustanowiło systematyczną politykę włączania zainteresowanych stron i dbania o to, by reformy strukturalne były wynikiem szeroko zakrojonej dyskusji w społeczeństwie. Jednocześnie ze sprawozdania wynika, że nadmierne stosowanie ustawodawstwa przyjmowanego w przyspieszonym trybie lub o nadzwyczajnym charakterze może budzić obawy w zakresie właściwego przestrzegania standardów praworządności. W całej UE społeczeństwo obywatelskie nadal odgrywa kluczową rolę w obronie praworządności, a w większości państw członkowskich istnieją sprzyjające i korzystne warunki dla rozwoju aktywności społecznej i obywatelskiej. W niektórych krajach pojawiły się jednak negatywne czynniki wpływające na funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego. Niektóre organizacje społeczne i obywatelskie w poszczególnych państwach stoją w obliczu poważnych wyzwań związanych z przepisami ograniczającymi dostęp do finansowania zagranicznego, lub są przedmiotem kampanii oszczerstw. W sprawozdaniu Komisji zwrócono uwagę na niektóre kwestie, które pojawiły się w debatach krajowych, oraz na prawną i polityczną reakcję na kryzys związany z pandemią koronawirusa. Na przykład zmiana lub zawieszenie zwyczajowych krajowych mechanizmów kontroli i równowagi może stanowić szczególne wyzwanie w zakresie praworządności. Jednocześnie istnieje kilka dobrych przykładów tego, że orzeczenia sądów krajowych lub zaangażowanie rzeczników praw obywatelskich miały pozytywny wpływ na podejmowane środki nadzwyczajne.

Wnioski płynące z drugiego raportu KE pokazały, iż od 2020 r. niektóre państwa członkowskie kontynuują reformy konstytucyjne w celu wzmocnienia kontroli i zabezpieczeń. W kilku państwach, w kontrolowanym okresie, wprowadzono środki mające zwiększyć przejrzystość stanowienia prawa i poprawić zaangażowanie obywateli w ten proces. Ogółem, mechanizmy kontroli i równowagi, w tym parlamenty, sądy, rzecznicy praw obywatelskich i inne niezależne organy odegrały zasadniczą rolę podczas pandemii koronawirusa będącej swoistym testem odporności mechanizmów ochrony państwa prawa. Jednocześnie jednak zaobserwowano problemy w procesie legislacyjnym, takie jak nagłe zmiany ustawodawstwa czy częste stosowanie przyspieszonego trybu legislacyjnego oraz wyzwania dla systemu kontroli konstytucyjności aktów prawa. W większości krajów społeczeństwo obywatelskie na ogół działa w sprzyjających warunkach, ale w niektórych państwach nadal zmaga się z poważnymi trudnościami, od zamierzonych gróźb ze strony władz i niewystarczającej ochrony przez fizycznymi lub słownymi atakami, po nieodpowiedni poziom ochrony praw podstawowych gwarantujących ich działalność. Sytuację tę niekiedy pogorszyła trwająca wówczas pandemia koronawirusa. Kilka wydarzeń

wzbudziło też obawy co do poszanowania zasady pierwszeństwa prawa UE, która jest niezbędna do funkcjonowania porządku prawnego Unii i zapewnienia równości wszystkich państw członkowskich.

## **12.6. Odbiór i ocena nowego mechanizmu ochrony praworządności w państwach członkowskich**

Od jesieni 2020 r. KE starannie monitoruje i bada reakcje opinii publicznej, polityków, mediów i ekspertów na publikacje kolejnych trzech sprawozdań nt. praworządności w UE. Raporty te budzą różny poziom zainteresowania w poszczególnych krajach i, jak można się spodziewać, w państwach, które mają określone problemy w obszarach podlegających ocenie Komisji, zainteresowanie tymi dokumentami jest największe. Można też zaobserwować ogólną tendencję do wzrostu zainteresowania ekspertów, polityków i mediów kolejnymi edycjami sprawozdań KE. Debaty toczone się w domenie publicznej, w poszczególnych państwach, zazwyczaj skupiają się na wnioskach płynących z rozdziałów dotyczących tych konkretnych krajów, choć wyraźnie widoczne jest też rosnące zainteresowanie europejskiej opinii publicznej rozwojem sytuacji innych krajach, w szczególności w Polsce i na Węgrzech (rzadziej w niektórych innych państwach). Największe zainteresowanie tą sytuacją przejawia opinia publiczna tzw. krajów „płatników netto” do europejskiego budżetu (choć są tu pewne wyjątki) i dotyczy ono w dużej mierze mechanizmów powiązania wypłat funduszy unijnych z przestrzeganiem zasady praworządności i skuteczną walką z korupcją na poziomie krajowym. Dużo rzadziej debaty na poziomie krajowym w poszczególnych państwach członkowskich dotyczą ogólnego poziomu przestrzegania zasady praworządności w całej UE, jak też związanych z tym wątków o charakterze ogólnoeuropejskim.

Ze względu na swój dość skomplikowany i ekspercki charakter, sprawozdania KE nt. praworządności budzą głównie zainteresowanie ekspertów i środowisk prawniczych. Reakcje polityczne nie są liczne, za wyjątkiem kilku państw takich jak np. Polska czy Węgry. Niemniej jednak, publikacja kolejnych sprawozdań KE przyczyniła się do pobudzenia debaty publicznej nt. szeroko rozumianej praworządności, zarówno na poziomie krajowym jak też europejskim. Raporty te były przedmiotem bardzo licznych debat eksperckich w państwach członkowskich. Sprawozdania Komisji były też podstawą do dyskusji nt. ogólnej sytuacji w zakresie praworządności i odrębnych dyskusji dotyczących poszczególnych krajów, jakie odbyły się w Radzie. Podobne debaty odbyły się też na forum Parlamentu Europejskiego. Począwszy od publikacji pierwszego sprawozdania na temat praworządności, wysokiej rangi przedstawiciele KE odwiedzili większość parlamentów narodowych, aby zaprezentować i przedyskutować metodykę tego raportu oraz zawarte w nim ustalenia dotyczące danego państwa. Na przykład Didier Reynders, unijny Komisarz ds. Sprawiedliwości, po publikacji pierwszego sprawozdania KE nt. praworządno-

ści odwiedził 20 parlamentów krajowych gdzie odbyły się debaty na temat wniosków wyciągniętych przez Komisję. Debaty nad kolejnymi edycjami raportów KE odbyły się też w wielu parlamentach krajowych oraz były przedmiotem licznych spotkań z przedstawicielami Komisji na szczeblu rządowym. W maju 2021 r. Prezydencja portugalska, działając we współpracy z KE, zorganizowała w Coimbrze pierwszą konferencję wysokiego szczebla w sprawie praworządności, w której uczestniczyli decydenci polityczni, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, przedstawiciele europejskich sieci sądowych, nauczyciele akademicy i dziennikarze. Podczas tej konferencji podsumowano wysiłki na rzecz utrzymania praworządności w Europie<sup>21</sup>.

Na koniec warto zauważyć, że ogólny odbiór nowego unijnego mechanizmu ochrony praworządności, a w szczególności rocznych sprawozdań KE, jest ogólnie pozytywny. Reakcje ekspertów, polityków i mediów w większości państw członkowskich na kolejne edycje raportów były pozytywne lub neutralne. Głosy krytyczne pojawiały się głównie w tych krajach, w których Komisja zidentyfikowała określone problemy opisane później w rozdziałach dotyczących tych konkretnych państw. Najczęściej jednak głosy te były odbiciem politycznych i prawnych sporów, jakie KE toczy z władzami tych krajów w obszarach objętych raportem lub też pochodziły od polityków i organizacji reprezentujących skrajne i zazwyczaj anty-europejskie poglądy. Nigdy jednak krytyczna narracja dotycząca sprawozdań Komisji, pojawiająca się w debacie publicznej, nie zdominowała całego przekazu z żadnym z państw członkowskich.

Ogólnie można stwierdzić, iż roczne raporty KE nt. praworządności są odebrane pozytywnie, szczególnie w gronie ekspertów. Dokumenty te są postrzegane, jako wiarygodne i cenne źródło informacji i szczegółowej analizy prawnej dotyczącej sytuacji w poszczególnych państwach we wszystkich czterech kontrolowanych obszarach. Zdaniem bardzo wielu europejskich ekspertów i tzw. liderów opinii publicznej, a także licznych polityków w poszczególnych krajach, raporty te stanowią obiektywne narzędzie służące do opisu i porównania sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich, w oparciu jednakowe kryteria oceny. Mogą zatem stanowić solidną podstawę do dalszych dyskusji nt. przestrzegania szeroko-rozumianej zasady praworządności, zarówno na poziomie ogólnoeuropejskim, jak też w poszczególnych krajach.

---

<sup>21</sup> Zob. załącznik do komunikatu prasowego KE z 20 lipca 2021 r. nr QANDA/21/3762 – Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. – pytania i odpowiedzi.

Tabela zawierająca szczegółowy wykaz źródeł wiedzy i materiałów wykorzystanych do przygotowania rocznego sprawozdania na temat sytuacji w zakresie praworządności<sup>22</sup>

TOPICS	MAIN SOURCES
<p>JUSTICE SYSTEMS Civil, administrative and criminal, all instances, all branches, all stages (including prosecution and enforcement of judgments):</p> <p>(i) Independence <i>the appointment, irremovability including transfers of judges and dismissal, promotion, independence and powers of the body tasked with safeguarding the independence of the judiciary, accountability including disciplinary regime and ethical rules, independence/ autonomy of the prosecution service, independence of the Bar, etc. perception of independence</i></p> <p>(ii) Quality <i>accessibility (e.g. legal aid, digitalisation), resources, use of assessment tools and standards</i></p> <p>(iii) Efficiency <i>length of proceedings enforcement of judgements</i></p>	<p><i>Comparative:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• EU Justice Scoreboard</li> <li>• Annual questionnaires to the Group of contact persons on national justice systems and to Supreme Courts/Councils for the Judiciary</li> <li>• Council of Europe (CoE): in particular Committee for the efficiency of justice (CEPEJ) annual study for DG JUST</li> <li>• Eurobarometer survey on perceived judicial independence</li> <li>• Reports and surveys from relevant international organisations (e.g. World Bank, OECD, OSCE, UN, World Economic Forum)</li> </ul> <p><i>Country specific:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contributions from Member States in the context of the European Rule of Law Mechanism</li> <li>• Contributions from other stakeholders in the context of the European Rule of Law Mechanism</li> <li>• Country visits</li> <li>• Case law of the European Court of Justice (ECJ)</li> <li>• Implementation reports</li> <li>• Case law of the European Court of Human Rights (ECtHR)</li> <li>• Country-specific assessment in the European Semester and the Cooperation and Verification Mechanism, including country visits</li> <li>• Country-specific assessment of the implementation of relevant milestones and targets in Member States' Recovery and Resilience Plans</li> <li>• EU Fundamental Rights Information System (EFRIS) by the Fundamental Rights Agency</li> <li>• Council of Europe reports: in particular from Venice Commission, Group of States against Corruption (GRECO), Consultative Council of Judges (CCJE), Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), Department for the execution of judgments, Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL)</li> <li>• Contacts with stakeholders, in particular judicial networks, national human rights institutions, civil society, academics</li> </ul>

<sup>22</sup> Tabela pochodzi z dokumentu pt. *European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report* – załącznik do komunikatu prasowego KE z 13 lipca 2022 r., IP/22/4467 – Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Dokument ten nie jest dostępny w języku polskim.

TOPICS	MAIN SOURCES
<p>ANTI-CORRUPTION FRAMEWORK</p> <p>(i) Institutional framework <i>capacity to fight corruption</i></p> <p>(ii) Prevention <i>Integrity framework: asset disclosure rules, lobbying, revolving doors and general transparency of public decision-making (including public access to information); rules on preventing conflict of interests in the public sector; measures in place to ensure whistle-blower protection and encourage reporting of corruption; measures to prevent corruption in high-risk sectors (e.g. public procurement, healthcare, other)</i></p> <p>(iii) Repressive measures <i>Criminalisation of corruption and related offences, application of sanctions (criminal and non-criminal) for corruption offences; potential obstacles to investigation and prosecution of high-level and complex corruption cases (e.g. political immunity regulation)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contributions from Member States in the context of the European Rule of Law Mechanism</li> <li>• Contributions from other stakeholders in the context of the European Rule of Law Mechanism</li> <li>• Country visits</li> <li>• Implementation reports</li> <li>• Country-specific assessment in the European Semester and the Cooperation and Verification Mechanism, including country visits</li> <li>• Country-specific assessment of the implementation of relevant milestones and targets in Member States' Recovery and Resilience Plans</li> <li>• Local corruption research correspondents</li> <li>• Reports of national authorities (e.g. Court of Auditors, corruption prevention authorities, prosecution authorities)</li> <li>• Expert Group on Policy Needs for Data on Crime, National contact Points on corruption</li> <li>• Eurobarometer surveys on perception of corruption</li> <li>• Expert group on the transposition of the whistleblowers directive</li> <li>• Contribution from OLAF</li> <li>• Relevant materials by the EU Fundamental Rights Agency (FRA)</li> <li>• Council of Europe reports: in particular Venice Commission, Group of States against Corruption (GRECO), Department for the execution of judgments; Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL)</li> <li>• Reports and surveys by other international and regional organisations, including review under the UN Convention against Corruption and the OECD Anti-Bribery Convention.</li> </ul>



TOPICS	MAIN SOURCES
<p><b>MEDIA PLURALISM AND MEDIA FREEDOM</b></p> <p>(i) media regulatory authorities and bodies</p> <p>(ii) Transparency of media ownership and governmental interference <i>transparent allocation of state advertisement, public information campaigns, rules governing transparency of media ownership</i></p> <p>(iii) Framework for journalists' protection <i>Rules and practices protecting journalistic and other media activity from state interference, capacity to investigate attacks on journalists, access to information/ public documents</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contributions from Member States in the context of the European Rule of Law Mechanism</li> <li>• Contributions from other stakeholders in the context of the European Rule of Law Mechanism</li> <li>• Country visits</li> <li>• European Court of Justice (ECJ) case law</li> <li>• European Court of Human Rights (ECtHR) case law</li> <li>• Implementation reports</li> <li>• Media Pluralism Monitor, Mapping Media Freedom platform</li> <li>• Relevant aspects of the implementation of the Audiovisual Media Services Directive (AVMSD)</li> <li>• European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA)</li> <li>• Reports of international organisations and associations such as Reporters without borders</li> <li>• Direct contacts with national authorities, judicial networks, stakeholders and international organisations</li> <li>• Relevant materials by the EU fundamental rights agency (FRA)</li> <li>• Council of Europe reports, Council of Europe Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists, European Audiovisual Observatory, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights(ODIHR) and UN reports</li> </ul>
<p><b>OTHER INSTITUTIONAL ISSUES RELATED TO CHECKS AND BALANCES</b></p> <p>(iv) process for preparing and enacting laws <i>consultations, use of fast-track procedures or emergency procedures, regime for constitutional review of laws</i></p> <p>(v) independent authorities</p> <p>(vi) accessibility, judicial review of administrative decisions</p> <p>(vii) Enabling framework for civil society</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contributions from Member States in the context of the European Rule of Law Mechanism</li> <li>• Contributions from other stakeholders in the context of the European Rule of Law Mechanism</li> <li>• Country visits</li> <li>• European Court of Justice (ECJ) case law</li> <li>• European Court of Human Rights (ECtHR) case law</li> <li>• Implementation reports</li> <li>• Country-specific assessment in the European Semester, including country visits</li> <li>• Country-specific assessment of the implementation of relevant milestones and targets in Member States' Recovery and Resilience Plans</li> <li>• Council of Europe reports: in particular Venice Commission, Group of States against Corruption (GRECO)</li> <li>• EU Pack studies, public administration assessment framework (REFORM)</li> <li>• OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODHIR) reports and guidelines (e.g. working group on law making process), and UN reports</li> <li>• Specific studies (e.g. ECFIN)</li> <li>• Relevant materials by the EU Fundamental Rights Agency FRA</li> <li>• Reports from National Human Rights Institutions (NHRIs) and European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI).</li> </ul>

## **DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**

### **Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce**

*Towarzyszący dokumentowi:*

#### **KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO- -SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW**

### **Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej**

{COM(2021) 700 final} – {SWD(2021) 701 final} – {SWD(2021) 702 final} –  
{SWD(2021) 703 final} – {SWD(2021) 704 final} – {SWD(2021) 705 final} –  
{SWD(2021) 706 final} – {SWD(2021) 707 final} – {SWD(2021) 708 final} –  
{SWD(2021) 709 final} – {SWD(2021) 710 final} – {SWD(2021) 711 final} –  
{SWD(2021) 712 final} – {SWD(2021) 713 final} – {SWD(2021) 714 final} –  
{SWD(2021) 715 final} – {SWD(2021) 716 final} – {SWD(2021) 717 final} –  
{SWD(2021) 718 final} – {SWD(2021) 719 final} – {SWD(2021) 720 final} –  
{SWD(2021) 721 final} – {SWD(2021) 723 final} – {SWD(2021) 724 final} –  
{SWD(2021) 725 final} – {SWD(2021) 726 final} – {SWD(2021) 727 final}

#### **Streszczenie**

Reformy polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości, w tym najnowsze wydarzenia, nadal stanowią źródło poważnego zaniepokojenia, o którym była już mowa w 2020 r. Reformy przeprowadzone od 2015 r. zwiększyły wpływ władzy wykonawczej i ustawodawczej na system wymiaru sprawiedliwości ze szkodą dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów i skłoniły Komisję do wszczęcia postępowania na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, które jest nadal w toku. W kwietniu 2021 r. Komisja wniosła do Trybunału Sprawiedliwości sprawę przeciwko Polsce w związku z ustawą o sądownictwie, która podważa niezawisłość sędziów i jest niezgodna z prawem UE. W lipcu 2021 r. Trybunał zarządził środki tymczasowe w tej sprawie. Tego samego dnia Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zarządzenie przez Trybunał Sprawiedliwości środków tymczasowych w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości jest niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Również w lipcu 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce nie jest zgodny z prawem UE. Krajowa

Rada Sądownictwa wciąż działa, pomimo zakwestionowania jej niezależności, a funkcjonowanie Sądu Najwyższego zostało dodatkowo zakłócone, w tym przez zmiany w ustawodawstwie. W maju 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził nieprawidłowości w procedurze mianowania członków Trybunału Konstytucyjnego.

W Polsce w dużej mierze wprowadzono ramy prawne i instytucjonalne dotyczące zapobiegania korupcji i jej zwalczania. Istnieją jednak zagrożenia w odniesieniu do skuteczności walki z korupcją na wysokim szczeblu, w tym ryzyko wywierania bezprawnego nacisku na ściganie korupcji w celach politycznych. W tym kontekście nadal istnieją obawy co do niezależności głównych instytucji odpowiedzialnych za zapobieganie korupcji i jej zwalczanie, zwłaszcza ze względu na podporządkowanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego władzy wykonawczej oraz fakt, że Minister Sprawiedliwości jest zarazem Prokuratorem Generalnym. W latach 2018–2020 wdrożono specjalny rządowy program przeciwdziałania korupcji, choć nadal nie ukończono kluczowych zadań legislacyjnych. Nadal występują słabości strukturalne w odniesieniu do systemu ujawniania informacji majątkowych i działalności lobbingsowej.

Jeżeli chodzi o wolność i pluralizm mediów, oczekuje się, że rząd przyjmie przepisy mające na celu transpozycję dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, aby wzmocnić niezależność organów regulacyjnych ds. mediów. Do tej pory polski rynek mediów uważano za zróżnicowany, ale zainteresowane strony obawiają się negatywnych skutków przejścia Polska Press przez przedsiębiorstwo państwowe Orlen. Choć organ ochrony konkurencji (UOKiK) wyraził zgodę na transakcję, polski Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował tę decyzję, jako że organ ten nie zbadał, czy przejście spowoduje ograniczenie wolności prasy. Pojawiły się również obawy dotyczące projektu przepisów podatkowych wymierzonych w niektóre grupy medialne, w środowisku uważanym za coraz mniej przyjazne dla mediów będących własnością zagranicznych właścicieli. Od 2020 r. środowisko zawodowe dziennikarzy podupadło – stosowane są postępowania sądowe w celu zastraszenia, coraz częściej zawodzi ochrona dziennikarzy, dochodzi też do aktów przemocy podczas protestów, w tym ze strony sił policyjnych.

Mechanizmy kontroli i równowagi wciąż pozostają pod znaczącą presją. Nadal stosuje się szybką ścieżkę przyjmowania ustaw, również poza kwestiami związanymi z pandemią COVID-19, w tym w odniesieniu do reform strukturalnych wymiaru sprawiedliwości, bez konsultacji z interesariuszami lub z konsultacjami o ograniczonym zakresie. Niektóre środki wprowadzone przez rząd w 2020 r. w celu zaradzenia pandemii COVID-19 zostały uznane przez sądy w indywidualnych sprawach za niezgodne z prawem. Rzecznik Praw Obywatelskich w dalszym ciągu odgrywa zasadniczą rolę strażnika praworządności. W wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dalsze wykonywanie głównych uprawnień przez Rzecznika Praw Obywatelskich po zakończeniu kadencji ustało w lipcu 2021 r. Prace trwające w parlamencie zmierzają obecnie do powołania nowego Rzecznika Praw Obywatelskich, z poparciem wszystkich partii. Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego, choć nadal prężna, ucierpiała jeszcze bardziej z powodu ogólnych problemów dotyczących praw kobiet oraz ataków na grupy LGBTI.

## **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. Sądow-

nictwo powszechne, nad którym nadzór sprawuje Sąd Najwyższy<sup>1</sup>, jest trójszczeblowe i obejmuje: 11 sądów apelacyjnych, 46 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*

**Postrzegany przez opinię publiczną i przedsiębiorstwa poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest niski i stale się pogarsza.** Podczas gdy w 2021 r. 29% ogółu społeczeństwa postrzegało niezależność sądów i niezawisłość sędziów jako „dobrą lub bardzo dobrą”, pogląd ten podzielało zaledwie 18% przedsiębiorstw<sup>2</sup>. W ciągu ostatnich pięciu lat postrzeganie niezależności stale się pogarszało – zarówno wśród ogółu społeczeństwa, jak i wśród przedsiębiorstw. Podobnie jak w ubiegłym roku debata publiczna na temat sądownictwa nadal przebiega w atmosferze silnych napięć<sup>3</sup>. Jeżeli chodzi o kampanię oszczerstw prowadzoną w 2019 r. przeciwko sędziom, którzy otwarcie krytykowali reformy wymiaru sprawiedliwości<sup>4</sup>, do tej pory nie pojawiły się żadne orzeczenia sądowe<sup>5</sup>.

**Reformy wymiaru sprawiedliwości zapoczątkowane w listopadzie 2015 r. są w dalszym ciągu wcielane w życie.** Reformy te przeprowadzono w drodze ponad 30 ustaw dotyczących

<sup>1</sup> Sąd Najwyższy nadzoruje również sądy wojskowe.

<sup>2</sup> Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r., wykresy 47–50. 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%).

<sup>3</sup> TVP Info, „Kim jest Agnieszka Domańska? Sędzia zdecydowała o nieprzedłużeniu aresztu Sławomira Nowaka”, 12 kwietnia 2021 r.; wPolityce.pl, „»Kasta« wspiera LGBT! Sędzia nie uznaje płci metrykalnych i zwraca się do powoda tak jak on sobie tego życzy. To sąd, czy lewacka pogawędka?”, 20 kwietnia 2021 r.; wPolityce.pl, „Ujawniamy. Sędzie ze składu orzekającego ws. Noakowskiego 16 są członkami skrajnie upolitycznionych stowarzyszeń sędziowskich”, 19 stycznia 2021 r. Jeżeli chodzi o krytyczne wypowiedzi polityków pod adresem sędziów, zob. rozdział IV raportu przygotowanego przez stowarzyszenie sędziów „Iustitia” *Sędziowie pod presją* z 2020 r. Podobne stwierdzenia padły pod adresem jednego z rzeczników generalnych Trybunału Sprawiedliwości: wPolityce.pl, „Ujawniamy. Kto steruje antypolską narracją w TSUE? Podwójne standardy i zblatowanie z »kastą« Tancheva – Rzecznika Generalnego TSUE”, 26 kwietnia 2021 r.; „Ujawniamy. Z rządu Tuska do TSUE! Kim jest rozgrywający, który przydziela polskie sprawy rzecznikowi trzymającemu z polską »kastą«?”, 6 maja 2021 r.; „Rzecznik TSUE na straży bezkarności »kasty«: Polskie prawo ws. systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów jest sprzeczne z prawem UE”, 6 maja 2021 r. Zob. także konferencja prasowa Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 6 maja 2021 r., na której Wiceminister Sprawiedliwości stwierdził, że dwaj rzecznicy generalni Trybunału Sprawiedliwości nie są bezstronni (<https://www.pscp.tv/w/1nAJELzqjOYGL>).

<sup>4</sup> Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski – część I.

<sup>5</sup> Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych wyznaczony przez Ministra Sprawiedliwości umorzył dochodzenie dotyczące byłego Wiceministra Sprawiedliwości, któremu zarzuca się, że był główną osobą stojącą za tą kampanią. Prowadzone przez prokuraturę śledztwa w sprawie kampanii trwają od 11 września 2019 r.

całej struktury organizacyjnej wymiaru sprawiedliwości<sup>6</sup>, w tym Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i prokuratury. Szereg aspektów reformy sądownictwa budzi poważne obawy dotyczące praworządności, w szczególności niezależności sądów i niezawisłości sędziów<sup>7</sup>. Kwestie te są głównym przedmiotem postępowania na podstawie art. 7 ust. 1 TUE<sup>8</sup> wszczętego przez Komisję i nadal trwającego w Radzie<sup>9</sup>. Również Parlament Europejski ponownie wyraził swoje obawy w związku z sytuacją w zakresie praworządności w Polsce w drodze rezolucji<sup>10</sup>. Ochrona niezależności sądów i niezawisłości sędziów w Polsce jest przedmiotem jednego z zaleceń skierowanych do tego państwa w kontekście europejskiego semestru w 2020 r., które wciąż wymaga działań<sup>11</sup>. Tymczasem polski rząd otwarcie przeciwstawił się wiążącemu charakterowi postanowienia w sprawie środków tymczasowych wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości w dniu 21 maja 2021 r. w sprawie wniesionej przeciwko Polsce za naruszenie unijnego prawa ochrony środowiska<sup>12</sup>.

**Trybunał Sprawiedliwości doprecyzował wymogi prawa Unii dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów w kontekście polskim.** W dniu 2 marca 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w postępowaniu prejudycjalnym, wyjaśniający wymogi prawa Unii w odniesieniu do powołań sędziów do Sądu Najwyższego, które miały miejsce w 2018 r.<sup>13</sup> Trybunał Sprawiedliwości pozostawił ostateczną ocenę sądowi odsyłającemu, jednak uznał, że kolejne nowelizacje polskiej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, których skutkiem było zniesienie skutecznej kontroli sądowej nad decyzjami tej rady dotyczącymi przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, mogą naruszać prawo Unii. W tym zakresie Trybunał zauważył, że z uwagi na decydującą rolę Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze powoływania sędziów w Polsce jej stopień niezależności jest istotny dla zapewnienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów, wskazując, że niezależność

<sup>6</sup> Na początku 2021 r. Ministerstwo Sprawiedliwości ogłosiło plany wprowadzenia do polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości instytucji sędziów pokoju. Dotychczas nie ujawniono żadnych szczegółowych informacji na temat projektu ustawy w tym zakresie (zob. komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 18 marca 2021 r.).

<sup>7</sup> Należy odnotować, że według polskiego rządu zmiany wprowadzone w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w żaden sposób nie ograniczyły niezależności sądów i niezawisłości sędziów ani niezależności władzy sądowniczej.

<sup>8</sup> Komisja, IP/17/5367.

<sup>9</sup> Ostatnie wysłuchanie w ramach procedury art. 7 ust. 1 TUE odbyło się w dniu 22 czerwca 2021 r.

<sup>10</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności; zob. także rezolucja z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier; rezolucja z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce; rezolucja z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce.

<sup>11</sup> Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r., s. 15 (Dz.U. C 282/21); zob. także: Komisja Europejska, Sprawozdanie krajowe – Polska 2020, SWD(2020) 520 final, s. 6 i 36.

<sup>12</sup> Postanowienie wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 maja 2021 r. wydane w sprawie C-121/21 R, Republika Czeska/Polska, zobowiązujące Polskę do natychmiastowego zaprzestania działalności wydobywczej węgla brunatnego w kopalni Turów. Jak wynika z oświadczeń najwyższych szczeblem urzędników, w tym z oświadczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 maja 2021 r., Polska nie zastosuje się do przedmiotowego postanowienia, powołując się na względy bezpieczeństwa energetycznego.

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2021 r., A.B., C-824/18.

Krajowej Rady Sądownictwa może budzić wątpliwości<sup>14</sup>. W dniu 6 maja 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny wykonał powyższy wyrok Trybunału Sprawiedliwości, orzekając, że w procedurze powoływania sędziów obecna Krajowa Rada Sądownictwa nie zapewnia wystarczających gwarancji niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a w rezultacie uchwały tej rady stanowiące podstawę powołania do Izby Karnej i Izby Cywilnej Sądu Najwyższego w 2018 r. zostają uchylone<sup>15</sup>. Kilka dodatkowych wniosków o wydanie orzeczeń prejudycjalnych złożonych przez różne sądy polskie w związku z reformami wymiaru sprawiedliwości z 2017 i 2018 r. nadal oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Sprawiedliwości<sup>16</sup>. W dniu 15 lipca 2021 r., w ramach wszczętego przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, Trybunał Sprawiedliwości orzekł<sup>17</sup>, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce nie jest zgodny z prawem UE. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził mianowicie, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie zapewnia niezbędnych gwarancji niezawisłości i bezstronności i nie jest chroniona przed bezpośrednimi lub pośrednimi wpływami polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej<sup>18</sup>.

**W dniu 31 marca 2021 r. Komisja podjęła decyzję o wniesieniu sprawy przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości w związku z obawami dotyczącymi ustawy o sądownictwie z grudnia 2019 r.**<sup>19</sup> Komisja uważa, że kwestionowane polskie przepisy naruszają niezawisłość polskich sędziów i stanowią naruszenie art. 19 ust. 1 TUE i pierwszeństwa prawa Unii. Ustawa uniemożliwia polskim sądom, w tym pod groźbą postępowania dyscyplinarnego, bezpośrednie stosowanie prawa Unii chroniącego niezależność sądów i niezawisłość sędziów, jak również

<sup>14</sup> Należy zauważyć, że według polskiego rządu kwestia istnienia rad sądownictwa, ich składu, procedury powoływania jej członków oraz roli tych organów w procesie powoływania sędziów nie wchodzi w zakres kompetencji Unii Europejskiej.

<sup>15</sup> Zob. wyrok w sprawie II GOK 2/18, w szczególności pkt 7.6 i 8.3. Zgodnie z wyrokiem Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekł o ustrojowej ważności oraz skuteczności aktów powołań na urząd sędziego dokonanych przez Prezydenta RP, ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny nie posiada takich uprawnień (zob. pkt 9 wyroku).

<sup>16</sup> Zob. sprawy C-491/20 – C-496/20, C-506/20, C-509/20 i C-511/20 Sąd Najwyższy i in.; sprawa C-615/20 Y.P. i in.; sprawa C-671/20 M.M. i in.; C-181/21 G.; C-269/21 B.C. i D.C.

<sup>17</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-791/19.

<sup>18</sup> Trybunał krytycznie odniósł się do procedury powoływania sędziów do Sądu Najwyższego, w tym członków Izby Dyscyplinarnej, jako determinowanej przez Krajową Radę Sądownictwa – organ, którego niezależność może budzić uzasadnione wątpliwości – podkreślając również, że izba ta składa się wyłącznie z nowo powołanych sędziów, którzy nie zasiadali dotąd w Sądzie Najwyższym, i cieszy się szerokim zakresem autonomii. Trybunał orzekł również, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej pozwala na kwalifikowanie treści orzeczeń sądowych wydawanych przez sędziów sądów powszechnych jako przewinienie dyscyplinarne, co może być wykorzystane do celów politycznej kontroli ich działalności orzeczniczej lub do wywierania nacisków na sędziów i tym samym może zagrozić niezależności tych sądów. Trybunał stwierdził też, że polscy sędziowie są narażeni na postępowania dyscyplinarne w związku z faktem, że zdecydowali się zwrócić do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, co podważa ich uprawnienie lub, w stosownych przypadkach, obowiązek zwrócenia się z pytaniem do Trybunału, jak również ustanowiony na mocy Traktatów system współpracy sądowej między sądami krajowymi a Trybunałem Sprawiedliwości.

<sup>19</sup> Komunikat prasowy Komisji z dnia 31 marca 2021 r., IP/21/1524. Sprawa zarejestrowana jako C-204/21. Wspomniane postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęto w dniu 29 kwietnia 2020 r. (zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski – część I). W kontekście tego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja wystosowała dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia oraz dodatkową uzasadnioną opinię, w której zakwestionowała dalsze funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w odniesieniu do spraw dotyczących sędziów innych niż sprawy dyscyplinarne.



kierowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości. Ponadto Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, której niezależność nie jest gwarantowana<sup>20</sup>, nadal podejmuje decyzje mające bezpośredni wpływ na sędziów i sposób sprawowania przez nich funkcji. Dotyczy to spraw takich jak uchylenie immunitetu sędziów w celu pociągnięcia ich do odpowiedzialności karnej lub zatrzymania ich, a następnie tymczasowe zawieszenie w czynnościach służbowych i obniżenie wynagrodzenia. Sama perspektywa postępowań prowadzonych przeciwko nim przez organ, którego niezależność nie jest zagwarantowana, ma dla sędziów „efekt mrozący” i może wpływać na ich niezawisłość. To poważnie szkodzi niezależności sądów i niezawisłości sędziów w Polsce, skutecznej ochronie sądowej obywateli w Polsce oraz całemu porządkowi prawnemu UE. Polski rząd uważa, że Komisja przekracza swoje kompetencje wynikające z Traktatu, i odrzuca stanowisko, które Komisja przyjęła w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Komisja zwróciła się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie środków tymczasowych w celu zawieszenia czynności orzeczniczych Izby Dyscyplinarnej w odniesieniu do sędziów, w szczególności w zakresie uchylania immunitetu sędziowskiego, aby uniknąć poważnej i nieodwracalnej szkody dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz porządku prawnego UE. W dniu 14 lipca 2021 r. wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości wydała postanowienie w przedmiocie środków tymczasowych w sprawie C-204/21 R, w pełni przychylając się do wniosku Komisji<sup>21</sup>.

**Europejski Trybunał Praw Człowieka, zaangażowany w szereg spraw związanych z funkcjonowaniem polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości, uznał, że powołanie do Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r. doprowadziło do naruszenia wymogu „sądu ustanowionego na mocy ustawy”.** W lutym 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka poinformował, że obecnie toczy się przed nim 27 spraw, w których poruszane są różne kwestie związane z reformami wymiaru sprawiedliwości z 2017 i 2018 r.<sup>22</sup> Dotychczas w 21 z wniesionych spraw do polskiego rządu skierowano wezwanie. W dniu 7 maja 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł<sup>23</sup>, że ława, w skład której wchodził sędzia powołany na stanowisko sędziowskie, które zostało już obsadzone przez władzę ustawodawczą w latach 2011–2015, nie stanowiła „sądu ustanowionego na mocy ustawy”<sup>24</sup>. Te nieprawidłowości w procedurze powoływania sędziów

<sup>20</sup> Potwierdził to Trybunał Sprawiedliwości w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych dotyczących sędziów w wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-791/19.

<sup>21</sup> Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości nakazała 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.

<sup>22</sup> Zob. w tym względzie komunikaty prasowe Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ECHR 066(2021) z dnia 18 lutego 2021 r. oraz ECHR 140(2021) z dnia 10 maja 2021 r. Sprawy te dotyczą m.in. statusu Trybunału Konstytucyjnego w świetle wymogu bycia „sądem ustanowionym na mocy ustawy”; przedwczesnego zakończenia pełnienia funkcji przez członków Krajowej Rady Sądownictwa; niezależności Krajowej Rady Sądownictwa oraz jej udziału w procedurze powoływania i przenoszenia sędziów, przedwczesnego odwoływania prezesów sądów; systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów i prokuratorów oraz obniżenia wieku emerytalnego dla sędziów sądów powszechnych.

<sup>23</sup> Wyrok z dnia 7 maja 2021 r., Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce (skarga nr 4907/18), nieprawomocny.

<sup>24</sup> Po wyroku Prezes Trybunału Konstytucyjnego ogłosiła, że Trybunał Praw Człowieka nie ma kompetencji do wydawania takich wyroków i że wyrok ten nie będzie miał mocy obowiązującej w polskim syste-

do Trybunału Konstytucyjnego przytoczono jako poważny problem w uzasadnionym wniosku przyjętym przez Komisję w ramach procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE<sup>25</sup>. Trybunał Konstytucyjny uznał to orzeczenie za „nieistniejące”<sup>26</sup>. W dniu 29 czerwca 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok<sup>27</sup> w sprawie przedwczesnego usunięcia przez Ministra Sprawiedliwości sędziów ze stanowisk wiceprezesów sądów powszechnych. Trybunał podkreślił znaczenie zapewnienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz przestrzegania zasady uczciwości proceduralnej w sprawach dotyczących kariery zawodowej sędziów oraz orzekł, że ponieważ przedwczesne usunięcie tych sędziów ze stanowisk wiceprezesów sądów nie zostało uzasadnione ani zbadane przez sąd powszechny ani inny organ wykonujący funkcje sądownicze, bez poważnej przyczyny braku kontroli sądowej, Polska naruszyła prawo do sądu<sup>28</sup>.

**Wątpliwości dotyczące niezależności i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego wyrażone przez Komisję w postępowaniu na podstawie art. 7 ust. 1 TUE nadal nie zostały rozwiązane**<sup>29</sup>. Ilustruje to także wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 maja 2021 r.<sup>30</sup> W 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich nadal wyrażał wątpliwości dotyczące funkcjonowania i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego, w tym w odniesieniu do zmian dokonanych w wyznaczonych już składach orzekających oraz oddalania wniosków o wyłączenie sędziów z uwagi na ich rzekomy brak bezstronności lub kwestionowany status<sup>31</sup>. Również Rada Europy wyraziła podobne wątpliwości<sup>32</sup>. Tymczasem do Trybunału Konstytucyjnego nadal trafiają sprawy dotyczące reform wymiaru sprawiedliwości, nie tylko z powództwa Prezesa Rady Ministrów, Marszałka Sejmu, Krajowej Rady Sądownictwa i nowo utworzonej Izby Dyscyplinarnej Sądu

---

mie wymiaru sprawiedliwości (zob. np. doRzeczy.pl, „Przyłębska o wyroku ETPCz. Padły mocne słowa”, 7 maja 2021).

- <sup>25</sup> Por. pkt 92–96 uzasadnionego wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017) 835 final – 2017/0360 (NLE)) (uzasadniony wniosek). Zdaniem Komisji niezależność i legitymacja Trybunału Konstytucyjnego doznały poważnego uszczerbku i nie można już zagwarantować zgodności polskich przepisów prawa z ustawą zasadniczą.
- <sup>26</sup> W dniu 16 czerwca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka należy uznać za „nieistniejący”. Trybunał Konstytucyjny orzekł w szczególności, że wyrok został wydany bez podstawy prawnej, z przekroczeniem przez Europejski Trybunał Praw Człowieka powierzonych mu kompetencji, i stanowi bezprawną ingerencję w krajowy porządek prawny, w kwestie, które pozostają poza właściwością Trybunału (zob. orzeczenie w sprawie P 7/20).
- <sup>27</sup> Skargi nr 26691/18 i 27367/18, wyrok nieprawomocny. W dniu 30 czerwca 2021 r. Sekretarz Generalny Rady Europy wystosował list otwarty do polskiego Ministra Sprawiedliwości, wyrażając obawy i rozczarowanie wobec ostatnich oświadczeń polskich władz, podważających uprawnienia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz wiarygodność systemu Europejskiej konwencji praw człowieka jako całości.
- <sup>28</sup> Kwestia odwołania prezesów i wiceprezesów sądów została również podniesiona w uzasadnionym wniosku Komisji sporządzonym w ramach postępowania na podstawie art. 7 ust. 1 TUE.
- <sup>29</sup> Por. pkt 92–113 uzasadnionego wniosku. Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski – część I.
- <sup>30</sup> Zob. poprzedni akapit.
- <sup>31</sup> Oświadczenie Rzecznika Praw Obywatelskich, „Bezprawna manipulacja składem TK ws. kadencji RPO. Wniosek Rzecznika o wyłączenie Julii Przyłębskiej”, 9 kwietnia 2021 r. Dotyczy to w szczególności orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego przepisów aborcyjnych (zob. w tym zakresie część IV poniżej) oraz orzeczenia dotyczącego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.
- <sup>32</sup> Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 2359(2021) przyjęta w dniu 26 stycznia 2021 r. (3. posiedzenie), w której stwierdzono, że Trybunał Konstytucyjny „wydaje się być pod silną kontrolą władz rządzących, co uniemożliwia mu pełnienie roli bezstronnego i niezależnego arbitra w sprawach konstytucyjności i praworządności”.

Najwyższego<sup>33</sup>, ale także innych (nowo powołanych) sędziów Sądu Najwyższego<sup>34</sup> oraz nowo mianowanej pierwszej prezes Sądu Najwyższego<sup>35</sup>. Trzy sprawy wszczęte w Trybunale Konstytucyjnym przez Prokuratora Generalnego, Prezesa Rady Ministrów oraz grupę posłów na Sejm mają na celu ocenę zgodności z Konstytucją postanowień Traktatów UE oraz stwierdzenie nadrzędności Konstytucji RP nad prawem Unii<sup>36</sup>. Komisja wyraziła swoje zaniepokojenie wnioskiem złożonym przez Prezesa Rady Ministrów, ponieważ zakwestionowano w nim podstawowe zasady prawa Unii, w szczególności pierwszeństwo prawa UE<sup>37</sup>. Pomimo wyraźnego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości<sup>38</sup> Trybunał Konstytucyjny wskazał już w *obiter dictum*, że Trybunał Sprawiedliwości nie ma kompetencji do wydawania orzeczeń w odniesieniu do systemów wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich<sup>39</sup>. Pomimo powyższych obaw Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenia mające znaczący wpływ zarówno na jednostki, jak i na ramy instytucjonalne. W szczególności, odpowiednio w dniach 22 października 2020 r. i 15 kwietnia 2021 r., Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenia dotyczące prawa do aborcji i sytuacji Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>40</sup>. Orzeczenia te wywołały ostrą krytykę w Polsce i poza jej granicami<sup>41</sup>. Ponadto w dniu 14 lipca 2021 r. – po wydaniu przez wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości postanowienia w przedmiocie środków tymczasowych<sup>42</sup> – Trybunał Konstytucyj-

<sup>33</sup> Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski – część I. Wspomniane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydają się wskazywać, że powołania sędziów przeprowadzone od 2018 r. na wniosek nowo utworzonej Krajowej Rady Sądownictwa zapewniają pełną niezawisłość sędziów powołanych na jej wniosek. Zob. orzeczenia i uzasadnienia w sprawach P 22/19, U 2/20, Kpt 1/20, K 5/20, K 2/20, P 13/19.

<sup>34</sup> Sprawa dotycząca konstytucyjności uprawnienia polskich sądów do rozstrzygania wniosków o wyłączenie sędziów w oparciu o fakt, że sędziowie ci zostali powołani na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w jej składzie na rok 2018 (sprawa P 13/19).

<sup>35</sup> Zob. poniżej.

<sup>36</sup> Por. sprawy K 7/18, K 5/21, K 3/21 (rozprawa została odcroczona do dnia 3 sierpnia 2021 r.). W swoim wniosku w sprawie K 3/21 Prezes Rady Ministrów zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 1 akapit pierwszy i drugi oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) w związku z art. 2 i 4 ust. 3 TUE w zakresie, w jakim przepisy te, w rozumieniu nadanym im przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w szczególności w wyroku z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, A.B. i inni, mogą wymagać od organów krajowych niestosowania norm prawa krajowego niezgodnych z tymi przepisami TUE, w tym nawet norm o charakterze konstytucyjnym.

<sup>37</sup> W dniu 9 czerwca 2021 r. Komisja wyraziła swoje obawy w piśmie skierowanym do władz polskich, w którym zwróciła się o wycofanie wniosku i zastrzegła sobie prawo do wszczęcia w razie potrzeby odpowiedniego postępowania na podstawie Traktatów. Polska odpowiedziała w dniu 29 czerwca 2021 r., odrzucając stanowisko Komisji.

<sup>38</sup> Zob. niedawny wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2021 r., A.B., C-824/18, pkt 68 oraz zacytowane w nim orzecznictwo.

<sup>39</sup> Zob. uzasadnienie w sprawie Kpt 1/20 z dnia 21 kwietnia 2020 r., pkt 329–348, oraz w sprawie U 2/20 z dnia 20 kwietnia 2020 r.

<sup>40</sup> Zob. sprawy K 1/20 i K 20/20 (zob. także część IV poniżej). Orzeczenia w tych dwóch sprawach pokazują ponadto, że publikacja ustaleń Trybunału Konstytucyjnego wynika z decyzji politycznej Prezesa Rady Ministrów. W dniu 27 stycznia 2021 r. Prezes Rady Ministrów opublikował orzeczenie dotyczące przepisów aborcyjnych (wydane w dniu 22 października 2020), tłumacząc opóźnienie brakiem pisemnych motywów orzeczenia. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego *de facto* odwołujące urzędującego Rzecznika Praw Obywatelskich opublikowano w dniu jego ogłoszenia (15 kwietnia 2021 r.), mimo że do orzeczenia nie dołączono pisemnych motywów.

<sup>41</sup> Zob. odniesienia w części IV niniejszego rozdziału.

<sup>42</sup> Postanowienie wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 2021 r. wydane w sprawie C-204/21 R, Komisja/Polska. Zob. także powyżej.

ny orzekł<sup>43</sup>, 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 o środkach tymczasowych wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości, które wpływają na kształt ustroju i funkcjonowanie polskich sądów oraz postępowanie przed takimi sądami. W publicznym oświadczeniu Komisja wyraziła głębokie zaniepokojenie orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego<sup>44</sup>.

**W skład Krajowej Rady Sądownictwa nadal wchodzi głównie sędziowie powołani według klucza politycznego.** Przypomina się<sup>45</sup>, że w wyniku reformy sądownictwa z 2018 r. zmieniono procedurę powoływania sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa (KRS)<sup>46</sup>. W wyroku z dnia 2 marca 2021 r., w następstwie odesłania prejudycjalnego Sądu Najwyższego, Trybunał Sprawiedliwości powtórzył, że aby udział Krajowej Rady Sądownictwa w procesie powoływania sędziów przez organy polityczne przyczyniał się do obiektywizacji tego procesu, sam ten organ musi być wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, dla którego wydaje opinię<sup>47</sup>. W dniu 6 maja 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że obecna KRS nie zapewnia wystarczających gwarancji niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej w procedurze powoływania sędziów<sup>48</sup>. Pomimo poważnych obaw wyrażanych również przez szereg innych polskich sądów<sup>49</sup> wskazujących na brak niezależności, KRS nadal proponuje Prezydentowi RP kandydatów na sędziów, którzy są systematycznie powoływani<sup>50</sup>. W latach 2020 i 2021 KRS wydała jedną uchwałę w celu ochrony niezawisłości polskiego sędziego, a mianowicie wyraziła poparcie dla członka Izby Dyscyplinarnej Sądu

<sup>43</sup> W sprawie P 7/20, wniesionej przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego.

<sup>44</sup> Zob. oświadczenie Komisji z dnia 15 lipca 2021 r.; oświadczenie/21/13726.

<sup>45</sup> Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski – część I.

<sup>46</sup> Większość KRS stanowią teraz sędziowie-członkowie powołani bezpośrednio przez Sejm, a nie – jak przedtem – przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego. Nowy skład KRS nie uwzględnia zaleceń Rady Europy i jest jedną z kwestii poruszonych przez Komisję w uzasadnionym wniosku przyjętym w postępowaniu na podstawie art. 7 ust. 1 TUE dotyczącym praworządności w Polsce (zob. zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów, pkt 27 i pkt 137–145 uzasadnionego wniosku). Zob. także Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Report on the Functioning of Democratic Institutions in Poland of 6 January 2020 (2359(2021)) z dnia 26 stycznia 2021 r.

<sup>47</sup> Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B., C-824/18, pkt 133–139. Trybunał powtórzył swoje uzasadnione wątpliwości co do jej niezależności w wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-791/19, pkt 104–108. Przypomina się, że w uchwale trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. stwierdzono już, że KRS w nowym składzie nie jest niezależna i że wybrani przez nią nowi sędziowie Sądu Najwyższego nie mogą orzekać w sprawach. Uchwałę tę uznał za niezgodną z Konstytucją i prawem Unii Trybunał Konstytucyjny, orzekając na wniosek Prezesa Rady Ministrów i Marszałka Sejmu, przy poparciu Prezydenta RP i Prokuratora Generalnego (zob. orzeczenia z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie U 2/20 oraz z dnia 21 kwietnia 2020 r. w sprawie Kpt 1/20). Sąd Najwyższy jednak w dalszym ciągu stosuje swoją uchwałę (np. decyzja Izby Karnej z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie I KZP 1/20).

<sup>48</sup> Zob. wyrok w sprawie II GOK 2/18, w szczególności pkt 8.3. Wyrokiem tym wdrożono wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in., C-824/18. Zob. także powyżej.

<sup>49</sup> Zob. w szczególności wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie III PO 7/18 oraz dwie decyzje z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawach III PO 8/18 i III PO 9/18. Zob. także wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r. w sprawach II GOK od 2/18 do 7/18 oraz wyrok z dnia 13 maja 2021 r. w sprawie II GOK 4/18.

<sup>50</sup> Od czasu opublikowania sprawozdania na temat praworządności z 2020 r. Prezydent RP dokonał powołań sędziów w dniach 6 października, 26 listopada i 18 grudnia 2020 r. oraz 26 stycznia, 4 lutego, 18 marca i 26 kwietnia 2021 r.

Najwyższego<sup>51</sup>, odmawiając jednocześnie wyrażenia podobnego poparcia dla sędziów, przeciwko którym toczyły się postępowania przygotowawcze prowadzone przez prokuraturę w tym samym okresie<sup>52</sup>. KRS wydała ponadto oświadczenia popierające niektóre aspekty reform wymiaru sprawiedliwości krytykowanych przez Komisję<sup>53</sup>.

**Sąd Najwyższy, po zmianach w 2020 r., był przedmiotem dalszych reform dotyczących jego funkcjonowania.** W dniu 1 kwietnia 2021 r. Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym. W nowej ustawie obniżono wymagania dotyczące kworum sędziów przy wyborze kandydatów na stanowisko Prezesa Izby i pozwolono Prezydentowi RP na powołanie „p.o.” Prezesa Izby, jeżeli takie wymagania nie są spełnione. Ponadto w ustawie przyznano Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego kontrolę nad posiedzeniami połączonych Izb Sądu Najwyższego zebranych w celu rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, zwoływanymi albo przez Pierwszego Prezesa z własnej inicjatywy, albo na wniosek m.in. Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich. W drodze nowej ustawy zmieniono również zasady dotyczące procedury skargi nadzwyczajnej, wydłużając o 2 lata termin na wnoszenie skarg nadzwyczajnych w odniesieniu do wszystkich orzeczeń wszystkich polskich sądów, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r.<sup>54</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich i Naczelna Rada Adwokacka wyrazili krytyczne opinie na temat nowej ustawy, podkreślając, że będzie ona dalej naruszać niezależność Sądu Najwyższego<sup>55</sup>. Obecna pierwsza prezes Sądu Najwyższego, mianowana<sup>56</sup> – jak podano w sprawozdaniu z zeszłego roku<sup>57</sup> –

<sup>51</sup> Uchwała z dnia 26 marca 2021 r. Uchwała KRS była podyktowana faktem, że sędziego poddano nadmiernej presji ze strony pracowników polskiej uczelni, którzy formalnie potępił zaangażowanie sędziego w sprawę dotyczącą odebrania immunitetu sędziemu sądu powszechnego.

<sup>52</sup> Zob. uchwała z dnia 15 kwietnia 2021 r. Sędziów tych wezwano do stawienia się przed prokuratorem w charakterze świadków w postępowaniu przygotowawczym dotyczącym wydanego przez nich, na podstawie prawa pracy, orzeczenia sądowego unieważniającego decyzję Prokuratora Krajowego o oddelegowaniu prokuratora. W dniu 13 stycznia 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zapowiedział interwencję w powyższej sprawie, uznając, że działania podejmowane przez prokuraturę mogą naruszać niezależność sądów i niezawisłość sędziów (zob. komunikat prasowy Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 13 stycznia 2021 r.).

<sup>53</sup> Zob. w szczególności stanowiska KRS (WWM.023.1.2021 i WP 024-13/19) z dnia 12 marca 2021 r. w sprawach Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce oraz Grzęda przeciwko Polsce (w sprawach tych badane są kwestie związane z nagłym wygaśnięciem mandatów byłych sędziów-członków KRS oraz nowym sposobem powoływania przez Sejm obecnych sędziów-członków KRS). Jeżeli chodzi o obawy Komisji w tym zakresie, zob. w szczególności uzasadniony wniosek z dnia 20 grudnia 2017 r. przyjęty w ramach procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE.

<sup>54</sup> Pomimo obaw wyrażonych przez Komisję w uzasadnionym wniosku przyjętym w ramach procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE w odniesieniu do wprowadzenia procedury skargi nadzwyczajnej do polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości (zob. również część IV poniżej). Więcej informacji na temat tej procedury można znaleźć w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski – część IV.

<sup>55</sup> Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 23 marca 2021 r. (IV.510.20.2021). Opinia Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 9 marca 2021 r. (NRA.12-SM-1.15.2021). Należy zauważyć, że nowa ustawa została pozytywnie zaopiniowana przez nową pierwszą prezes Sądu Najwyższego oraz przez Krajową Radę Sądownictwa (opinia Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2021 r. przedstawiona przez nową pierwszą prezes Sądu Najwyższego (BSA-1-021 57/21); opinia KRS z dnia 12 marca 2021 r. (WO 420.18.2021) w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym).

<sup>56</sup> Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa stanowiąca podstawę powołania pierwszej prezes do Sądu Najwyższego w charakterze sędziego została unieważniona przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie II GOK 2/18 (zob. sentencja i akapit drugi uzasadnienia), wykonującym wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in., C-824/18 (zob. powyżej).

<sup>57</sup> Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski – część I.



w wyniku zakwestionowanej procedury, podjęła decyzje budzące zastrzeżenia, w szczególności o zwróceniu się do Trybunału Konstytucyjnego w kontrowersyjnych kwestiach, w tym w celu ograniczenia prawa dostępu do dokumentów<sup>58</sup> i wnioskowania o ochronę nowo powołanych sędziów Sądu Najwyższego – w tym jej samej – przed zakwestionowaniem ich statusu w sprawach toczących się przed Sądem Najwyższym<sup>59</sup>. Pierwsza prezes zwróciła się również do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych o wyłączenie niektórych sędziów Sądu Najwyższego ze spraw, w których złożyli już wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości<sup>60</sup>. W dniu 16 lipca 2021 r. pierwsza prezes Sądu Najwyższego wydała oświadczenie, w którym odniosła się do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2021 r. i, uznając, że prawo UE nie obejmuje kwestii dotyczących ustroju i funkcjonowania sądów państw członkowskich, poinformowała o uchyleniu polecenia dla Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zawieszającego jej działalność w zakresie prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom<sup>61</sup>.

**Kilku sędziów zawieszono i nie mogą oni orzekać w sprawach w związku z decyzjami Izby Dyscyplinarnej o uchyleniu ich immunitetu.** System środków dyscyplinarnych, zmieniony w znacznym stopniu w 2018 r.<sup>62</sup>, wzbudził obawy, a Komisja podniosła kwestię<sup>63</sup> jego niezgodności z prawem Unii w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego<sup>64</sup>. W dniu 8 kwietnia 2020 r. w następstwie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych<sup>65</sup> Trybunał Sprawiedliwości nakazał Polsce natychmiastowe zawieszenie stosowania przepisów krajowych dotyczących właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom<sup>66</sup>. Po zawieszeniu kompetencji do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych<sup>67</sup> Izba Dyscyplinarna zaczęła

<sup>58</sup> Zob. część III niniejszego rozdziału.

<sup>59</sup> W dniu 2 grudnia 2020 r. nowa pierwsza prezes Sądu Najwyższego złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek (sprawa K 24/20) o stwierdzenie niekonstytucyjności niektórych przepisów kodeksu postępowania cywilnego oraz ustaw regulujących funkcjonowanie sądownictwa w zakresie, w jakim pozwalają one na ustalenie istnienia/nieistnienia stosunku pracy danego sędziego w związku z procedurą powołania go przez Prezydenta RP działającego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w nowym składzie. Wniosek dotyczący przepisów o dostępie do dokumentów zarejestrowano w Trybunale Konstytucyjnym jako sprawę K 1/21.

<sup>60</sup> Sędziowie, o których mowa, skierowali do Trybunału Sprawiedliwości wnioski o wydanie orzeczeń prejudycjalnych w sprawach C-508/19 i C-491/19 dotyczących zasadniczo możliwości dokonywania przez sądy krajowe oceny zgodności z wymogami prawa Unii w zakresie niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

<sup>61</sup> Oświadczenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 2021 r.

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r.

<sup>63</sup> Zdaniem Komisji nowy system środków dyscyplinarnych wobec sędziów może być wykorzystywany do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych, co jest sprzeczne z wymogiem gwarancji niezawisłości sędziów (por. sprawa C-216/18 PPU, LM, 25 lipca 2018 r., pkt 67). Wszystkie zarzuty w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego można znaleźć w komunikacie prasowym Komisji IP/19/6033.

<sup>64</sup> W ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. rozszerzono zakres pojęcia przewinień dyscyplinarnych, co zwiększyło ryzyko dla niezawisłości sędziów. Kwestię tę objęto nowym postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, którą to sprawę przekazano do Trybunału Sprawiedliwości w dniu 1 kwietnia 2021 r. (sprawa C-204/21).

<sup>65</sup> Według Komisji kwestionowany system środków dyscyplinarnych pozwala na objęcie sędziów odpowiedzialnością dyscyplinarną w związku z treścią ich orzeczeń sądowych lub oświadczeń dotyczących funkcjonowania organów konstytucyjnych w Polsce; zob. część I sprawozdania na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski.

<sup>66</sup> Postanowienie Trybunału (wielka izba) z dnia 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 R.

<sup>67</sup> Dochodzenia i postępowania dyscyplinarne nadal prowadzą rzecznicy dyscyplinarni dla sądów powszechnych wyznaczeni przez Ministra Sprawiedliwości. Zob. w tym zakresie raport stowarzyszenia sędziów „Themis”,



aktywnie korzystać z nowych uprawnień<sup>68</sup> do podejmowania decyzji w sprawie wniosków prokuratury o uchylenie immunitetu sędziom, którym zarzuca się popełnienie przestępstwa. Od dnia 14 lutego 2020 r., tj. dnia wejścia w życie nowej ustawy o sądownictwie, do dnia 15 marca 2021 r. Izba Dyscyplinarna rozpatrzyła już ponad 40 takich wniosków, a w ponad 10 przypadkach sędziowie, których one dotyczą, zostali zawieszani w pełnieniu obowiązków, a ich wynagrodzenie obniżono. Kilka wniosków pozostaje nierozpatrzonych przez Izbę Dyscyplinarną, w tym w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego<sup>69</sup>. W kontekście postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w sprawie C-204/21 Komisja zwróciła się<sup>70</sup> do Trybunału Sprawiedliwości o zawieszenie wszystkich działań Izby Dyscyplinarnej w odniesieniu do spraw dotyczących sędziów, w tym decyzji o uchyleniu immunitetu sędziów. W dniu 14 lipca 2021 r. wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości w pełni przychyliła się do wniosku Komisji i zawiesiła wszelką działalność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego dotyczącą sędziów – inną niż sprawy dyscyplinarne dotyczące sędziów<sup>71</sup>. W dniu 15 lipca 2021 r., Trybunał Sprawiedliwości wydał orzeczenie kończące wszczęte przez Komisję postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, stwierdzając w nim, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce nie jest zgodny z prawem UE<sup>72</sup>.

**Sędziowie nadal podlegają inwazyjnym wymogom.** W nowej ustawie o sądownictwie z dnia 20 grudnia 2019 r. zobowiązano wszystkich sędziów w Polsce do ujawnienia informacji takich jak: członkostwo w zrzeszeniach, funkcje pełnione w organizacjach niekomercyjnych oraz członkostwo i stanowiska zajmowane w partiach politycznych przed dniem 29 grudnia 1989 r. Nadal toczą się postępowania dyscyplinarne wobec sędziów, którzy odmówili spełnienia tego wymogu<sup>73</sup>. W kontekście postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w sprawie C-204/21 Komisja uważa, że wymóg ten jest niezgodny z prawem Unii w odniesieniu do prawa do poszanowania życia prywatnego i prawa do ochrony danych osobowych,

---

„From bad to worse – the Polish judiciary in the shadow of the »muzzle act«” (drugie wydanie, zaktualizowane na dzień 31 grudnia 2020 r.).

<sup>68</sup> W ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw Izbie Dyscyplinarnej nadano również kompetencje do uchylenia immunitetu sędziego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne (kompetencje te wcześniej należały do sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji). Kwestię tę objęto nowym postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, którą to sprawę przekazano do Trybunału Sprawiedliwości w dniu 1 kwietnia 2021 r. (sprawa C-204/21).

<sup>69</sup> W dniu 2 lipca 2021 r. Izba Dyscyplinarna uchyliła immunitet prezesowi Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych i zawiesiła go w czynnościach służbowych. Po tym orzeczeniu grupa 75 sędziów Sądu Najwyższego (w stanie spoczynku i w stanie czynnym) wydała otwarte oświadczenie potępiające tę decyzję i podkreślające, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem w rozumieniu prawa krajowego i prawa UE.

<sup>70</sup> Komunikat prasowy Komisji IP/21/1524. Polski rząd uważa, że Komisja przekracza swoje kompetencje wynikające z Traktatu, i odrzuca stanowisko, które Komisja przyjęła w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

<sup>71</sup> Ponadto wiceprezes nakazała Polsce zawiesić skutki uchwał Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, w wyniku których sędziowie zostali zawieszani w pełnieniu obowiązków, a ich wynagrodzenie obniżono.

<sup>72</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-791/19. Zob. także powyżej.

<sup>73</sup> W dniu 22 lipca 2020 r. zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego wyznaczony przez Ministra Sprawiedliwości wszczął postępowanie dyscyplinarne wobec 14 sędziów należących do stowarzyszenia „Forum Współpracy Sędziów”, którzy nie ujawnili członkostwa w nim, jak wymaga tego ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. (zob. komunikat prasowy zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego z dnia 22 lipca 2020 r.).

które są gwarantowane na mocy Karty Praw Podstawowych UE i ogólnego rozporządzenia o ochronie danych<sup>74</sup>.

**Wobec polskich sądów wciąż obowiązuje ogólny zakaz kwestionowania uprawnień sądów i trybunałów, organów konstytucyjnych i organów ścigania.** Nowa ustawa o sądownictwie<sup>75</sup> uniemożliwia polskim sędziom orzekanie w sprawach dotyczących zgodności z prawem powołań sędziów oraz uprawnień sędziów do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Ten sam zakaz obowiązuje sędziów w odniesieniu do oceny zgodności z prawem składu sędziowskiego. Jednocześnie ustawą tą nadano nowej Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wyłączne uprawnienia do rozstrzygania w sprawach związanych z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów<sup>76</sup>. W dniu 31 marca 2021 r. Komisja podjęła decyzję o podważeniu tych zakazów zawartych w ustawie o sądownictwie w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przed Trybunałem Sprawiedliwości<sup>77</sup>. W dniu 14 lipca 2021 r. wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości wydała postanowienie w przedmiocie środków tymczasowych w sprawie C-204/21 R, zawieszając stosowanie przedmiotowych przepisów. W niektórych sprawach, w których sądy powszechne zakwestionowały legalność orzeczeń wydanych przez Trybunał Konstytucyjny<sup>78</sup> i Izbę Dyscyplinarną<sup>79</sup>, sędziów poddano postępowaniom dyscyplinarnym<sup>80</sup>.

**Utrzymują się obawy związane z faktem, że urzędy Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego sprawuje ta sama osoba.** Jak już wskazano w sprawozdaniu na temat

<sup>74</sup> Komunikat prasowy Komisji IP/21/1524. Polski rząd uważa, że Komisja przekracza swoje kompetencje wynikające z Traktatu, i odrzuca stanowisko, które Komisja przyjęła w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

<sup>75</sup> Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski – część I.

<sup>76</sup> Uprawnienie to obejmuje ocenę wniosków o wyłączenie sędziego od udziału w sprawie ze względu na wątpliwości dotyczące jego niezawisłości lub bezstronności. *De facto* uniemożliwiono zmianę takich decyzji przez inne izby Sądu Najwyższego. Izba ta oddala wnioski o wyłączenie sędziów, gdy opierają się one na zarzutach związanych z okolicznościami powołania sędziego. Np. w kontekście sprawy I DI 3/21 Izba oddaliła wniosek o wyłączenie sędziów Izby Dyscyplinarnej przydzielonych do sprawy, w której prokuratura wносиła o uchylenie immunitetu prezesa Izby Pracy Sądu Najwyższego (zob. postanowienie z dnia 21 stycznia 2021 r. I NWW 8/21).

<sup>77</sup> Komunikat prasowy Komisji z 2021 r., IP/21/1524.

<sup>78</sup> W dniu 3 listopada 2020 r. podano do publicznej wiadomości, że sędzia sądu rejonowego odmówił zastosowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które dotyczyło toczącej się przed nim sprawy, uznając, że orzeczenie wydał Trybunał Konstytucyjny w niezgodnym z prawem składzie. W dniu 25 lutego 2021 r. rzecznik dyscyplinarny odmówił wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec tego sędziego. Zob. *Gazeta Prawna*, „Zignorowanie wyroku TK. Sędziemu nie będzie grozić dyscyplinarka”, 25 lutego 2021 r.

<sup>79</sup> W dniu 26 lutego 2021 r. sąd pracy w Warszawie orzekł, że jeden z sędziów, któremu Izba Dyscyplinarna uchyliła immunitet i jednocześnie zawiesiła go w czynnościach służbowych, nadal pozostaje czynnym sędzią, gdyż orzeczenie Izby Dyscyplinarnej – z uwagi na niespełnienie wymogów prawa Unii i prawa krajowego – nie jest prawomocne. Na podstawie podobnej argumentacji inny sąd pracy nakazał prezesowi sądu przywrócenie na stanowisko sędziego zawieszzonego w czynnościach przez Izbę Dyscyplinarną za próbę zastosowania w toczącej się przed nim sprawie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r. wydanego w sprawie C-585/18, A.K. i in.

<sup>80</sup> Tym samym decyzję sędziego sądu apelacyjnego – w kontekście toczącej się przed nim sprawy – o wystąpieniu z wnioskiem o ujawnienie dokumentów związanych z powołaniem sędziego, który wydał zaskarżone orzeczenie, uznano za stanowiącą podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej (zob. komunikat prasowy Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego z dnia 5 sierpnia 2020 r.). Wobec sędziów stowarzyszenia „Justitia” wszczęto dochodzenie dyscyplinarne w związku z oświadczeniami dotyczącymi skuteczności i legalności postanowienia Sądu Najwyższego w przedmiocie ważności powołania sędziów przez Prezydenta RP (zob. komunikat prasowy Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego z dnia 4 sierpnia 2020 r.).

praworządności z 2020 r., po połączeniu w kontekście reform z 2016 r. stanowisk Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości Minister Sprawiedliwości posiada bezpośrednie uprawnienia przysługujące naczelnemu organowi prokuratury, w tym uprawnienia do wydawania instrukcji dla prokuratorów w konkretnych sprawach oraz do przenoszenia prokuratorów<sup>81</sup>. Uprawnienia te były przedmiotem krytyki, między innymi ze strony Komisji Weneckiej<sup>82</sup> oraz Komisji w jej uzasadnionym wniosku przyjętym w ramach procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE dotyczącym praworządności w Polsce<sup>83</sup>. Ostatnio Prokurator Krajowy<sup>84</sup> aktywnie korzystał z uprawnienia do przenoszenia prokuratorów, bez ich zgody i bez konieczności przedstawienia uzasadnienia, na inne stanowisko na okres do 6 miesięcy<sup>85</sup>. Uprawnienie to jest rzekomo wykorzystywane w praktyce jako narzędzie przeciwko prokuratorom, którzy wyrażają krytyczne opinie na temat funkcjonowania prokuratury<sup>86</sup>. Prokuratura zwywała sędziów uczestniczących w sporach, w których kwestionowano takie oddelegowania, do składania zeznań w kontekście postępowań przygotowawczych<sup>87</sup>. Ponadto istnieją obawy, że na wykonywanie przez Prokuratora Generalnego i Prokuratora Krajowego ich uprawnień do uznaniowej zmiany przydziału spraw między prokuratorami mogą wpływać względy polityczne i związana z nimi chęć wywarcia wpływu na przebieg postępowań karnych<sup>88</sup>, w tym w sprawach dotyczących zarzutów sprzeniewierzenia środków<sup>89</sup>. Według Naczelnej Rady Adwokackiej celem działań prokuratury stają się ostatnio obrońcy występujący w sprawach wrażliwych pod

<sup>81</sup> Zob. także część II niniejszego rozdziału.

<sup>82</sup> Komisja Wenecka (opinia CDL-AD(2017)028); zob. także wystąpienia Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia” z dnia 26 kwietnia i 3 czerwca 2020 r.

<sup>83</sup> Por. pkt 169–170 uzasadnionego wniosku. Według polskiego rządu połączenie urzędu Ministra Sprawiedliwości ze sprawowaniem funkcji Prokuratora Generalnego znajduje oparcie w polskiej tradycji historycznej.

<sup>84</sup> Prokurator Krajowy jest pierwszym zastępcą Prokuratora Generalnego, a powołuje i odwołuje go Prezes Rady Ministrów działający na wniosek Prokuratora Generalnego (zob. art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze).

<sup>85</sup> W dniu 18 stycznia 2021 r. niezależne stowarzyszenie prokuratorów „Lex Super Omnia” poinformowało opinią publiczną, że około 20 prokuratorów – w tym prominentni członkowie tego stowarzyszenia – zostało zmuszonych do przeniesienia się do innych jednostek prokuratury na terenie całej Polski w ciągu 48 godzin od otrzymania odpowiednich decyzji Prokuratora Krajowego (decyzji tych nie umotywowano). Zdaniem stowarzyszeń sędziów i prokuratorów te decyzje o oddelegowaniu stanowią formę kary dla prokuratorów, którzy działają niezależnie od instytucji rządowych na szczeblu centralnym. Biuro Prokuratora Krajowego tłumaczy te decyzje koniecznością zapewnienia obsady jednostek prokuratury wynikającą z pandemii COVID-19.

<sup>86</sup> Zob. oświadczenie z 21 stycznia 2021 r. ponad 70 sędziów Sądu Najwyższego, w tym byłych sędziów Sądu Najwyższego, wszystkich powołanych do Sądu Najwyższego przed 2018 r.

<sup>87</sup> W grudniu 2020 r. polskie media poinformowały, że specjalna jednostka Prokuratury Krajowej zajmująca się przestępstwami popełnianymi przez sędziów wezwała w charakterze świadków 7 sędziów sądów powszechnych, z których wszyscy orzekali w sprawie pracowniczego prokuratora, który zakwestionował decyzję o przymusowym oddelegowaniu, twierdząc, że stanowi ona formę nękania. Krajowa Rada Sądownictwa odmówiła przyjęcia uchwały potępiającej powyższą praktykę prokuratury (zob. powyżej). *Oko.Press*, „Szaleństwo Prokuratury Krajowej. Ściga 7 sędziów za korzystne dla głębionego prokuratora orzeczenia”, 16 grudnia 2020 r.

<sup>88</sup> Komunikat Rzecznika Praw Obywatelskich z 2019 r. w sprawie prokuratora Mariusza Krasonia.

<sup>89</sup> W marcu 2021 r. polskie media poinformowały, że podstawowym sposobem wykorzystania nowych uprawnień Prokuratora Generalnego do kontroli prowadzenia śledztw było umorzenie śledztwa przeciwko obecnemu szefowi kontrolowanego przez państwo przedsiębiorstwa PKN Orlen, oskarżonemu o współpracę ze zorganizowaną grupą przestępczą i prowadzenie działalności gospodarczej niezgodnej z jego dotychczasową funkcją burmistrza. Zob. *Gazeta Wyborcza*, „Lex Obajtek. Jego sprawa zniknęła z sądu, gdy PiS pozmieniał prawo”, 8 marca 2021 r. W dniu 22 marca 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli zapowiedziała przeprowadzenie dochodzenia w sprawie wykorzystania do celów osobistych środków finansowych otrzymanych przez

względem politycznym, co stanowi zagrożenie dla prawa do tajemnicy zawodowej<sup>90</sup>. Sytuację pogarsza fakt, że prokuratorzy mają prawo zawiesić licencję prawnika bez uprzedniej zgody sądu<sup>91</sup>.

### *Jakość*

**Jeżeli chodzi o zasoby ludzkie, podobnie jak w 2020 r., szereg stanowisk w sądownictwie pozostaje nieobsadzonych.** Z oficjalnych danych opublikowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że w 2020 r. w sądach powszechnych było 1 048 nieobsadzonych stanowisk<sup>92</sup>. Mimo to wydatki Polski na sądy są na poziomie średniej UE na mieszkańca i nadal należą do najwyższych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na system wymiaru sprawiedliwości (w tym na prokuraturę i pomoc prawną) w stosunku do PKB<sup>93</sup>.

**W dziedzinie cyfryzacji systemu wymiaru sprawiedliwości poczyniono istotne postępy<sup>94</sup>, ale istnieje pole do poprawy.** Wciąż potrzeba więcej narzędzi informatycznych w postępowaniach sądowych, a zainteresowane strony wzywają do podjęcia większych starań na rzecz cyfryzacji sądów<sup>95</sup>. Istnieje również potrzeba wprowadzenia zmian w tych narzędziach informatycznych, które Najwyższa Izba Kontroli uznała za podatne na nadużycia, w szczególności w systemie przydziału spraw w sądach<sup>96</sup>. W tym roku Sejm przyjął zmiany do kodeksu postępowania

---

tę osobę od organów państwa. Zob. doRzeczy.pl, „NIK przygląda się sprawie Obajtka. Analizowane są dokumenty”, 22 marca 2021 r.

<sup>90</sup> W dniu 15 października 2020 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne zwróciło się do jednostki prokuratury o zatrzymanie prominentnego prawnika występującego w charakterze obrońcy w sprawie wrażliwej politycznie. Tuż po zatrzymaniu przeszukano dom i kancelarię prawnika bez wymaganej prawem obecności dziekana okręgowej rady adwokackiej lub osoby przez niego wyznaczonej. W dniu 16 października 2020 r. Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej przyjęło uchwałę, w której wyraziło sprzeciw wobec przeszukania miejsc, w których przechowywane były akta spraw dotyczących klientów adwokata, co stanowiło naruszenie tajemnicy obrończej. W dniu 22 stycznia 2021 r. sąd uznał zatrzymanie adwokata oraz przeszukiwanie jego domu i kancelarii za niezasadne i niezgodne z prawem.

<sup>91</sup> Decyzję o tymczasowym zawieszeniu licencji prawniczej można zaskarżyć do sądu. W rozmowach z przedstawicielami zawodów prawniczych prowadzonych podczas wizyty w Polsce podkreślali oni jednak, że z uwagi na czas potrzebny na uchylene takiego zawieszenia, decyzja prokuratora może negatywnie wpłynąć na interesy prawnika, którego dotyczy.

<sup>92</sup> W 2019 r. liczba nieobsadzonych stanowisk wynosiła 848.

<sup>93</sup> Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r., wykresy 28 i 29.

<sup>94</sup> Jeśli chodzi o narzędzia informatyczne, obecnie istnieją następujące możliwości: przeprowadzanie dowodu z wykorzystaniem urządzeń technicznych umożliwiających zdalne wykonywanie tej czynności; odtwarzanie zapisów obrazu (video) i dźwięku podczas rozprawy; sporządzanie protokołu rozprawy lub posiedzenia sądu przy użyciu urządzenia rejestrującego dźwięk lub obraz; udostępnianie treści protokołów i pism w postaci elektronicznej za pośrednictwem systemu ICT wspierającego postępowanie sądowe lub innego systemu teleinformatycznego oraz umożliwienie stronom i uczestnikom postępowania pozyskanie zapisów dźwiękowych lub audiowizualnych z akt sprawy; dopuszczenie elektronicznych materiałów dowodowych; elektroniczne postępowanie upominawcze; oraz elektroniczne doręczanie za pośrednictwem systemu ICT.

<sup>95</sup> Zob. raport Court Watch Polska, „Sądy dostępne przez Internet – Szanse i Zagrożenia” (2020); Prawo.pl, „Raport: Pandemia musi przyspieszyć informatyzację sądów”, 3 lutego 2021 r. Zob. również zalecenie Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z dnia 9 maja 2020 r. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2020 r. Uchwała Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 12 marca 2020 r. (nr 155/20) wraz z załącznikiem. Zob. również unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r., wykres 39.

<sup>96</sup> W dniu 15 stycznia 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli („NIK”) opublikowała sprawozdanie (nr P/19/038) dotyczące realizacji projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedli-

cywilnego<sup>97</sup> ukierunkowane na dalszą cyfryzację postępowania cywilnego. Reformą tą zostanie wprowadzona sprzedaż nieruchomości w drodze licytacji elektronicznych, z których będą mogli korzystać komornicy w ramach wykonywania orzeczeń sądowych. Ponadto, niezależnie od krytycznych opinii wyrażanych przez przedstawicieli zawodów prawniczych<sup>98</sup>, reformy mają na celu wprowadzenie systemu elektronicznego doręczania dokumentów za pośrednictwem kompleksowego systemu teleinformatycznego dla sądów powszechnych, w przypadku którego dokument byłby uznawany za należycie doręczony po upływie 14 dni od daty jego umieszczenia w systemie.

### **Przyjęto dalsze reformy w dziedzinie prawa karnego i prawa cywilnego procesowego.**

W odpowiedzi na wyzwania wynikające z pandemii COVID-19 w drodze niedawno przyjętych<sup>99</sup> przepisów wprowadzono obowiązek przeprowadzania niejawnych posiedzeń sądowych, w przypadku gdy nawiązanie połączenia internetowego ze stronami postępowania cywilnego jest niemożliwe<sup>100</sup>. W związku z tym w czasie obowiązywania stanu epidemii sąd rozpatrywałby sprawy cywilne głównie w składzie tylko jednego sędziego<sup>101</sup>, a zasady mające zastosowanie do poszczególnych postępowań zostałyby zawieszane<sup>102</sup>. Ponadto zmiany te oznaczałyby również zakaz zwoływania zgromadzeń ogólnych przez sądy i trybunały w Polsce. Również w odniesieniu do prawa karnego procesowego Sejm przyjął szereg zmian<sup>103</sup>. Zmiany te polegałyby m.in. na ograniczeniu dostępu do akt zakończonych postępowań przygotowawczych, a także na nałożeniu na podmioty prowadzące działalność telekomunikacyjną obowiązku niezwłocznego

---

wości. W sprawozdaniu tym stwierdzono, że System Losowego Przydziału Spraw jest podatny na nadużycia, ponieważ można w niego ingerować, aby przypisać sprawy konkretnym sędziom. Mechanizmy zabezpieczające integralność systemu opierają się wyłącznie na dobrych praktykach administracyjnych osób zatrudnionych w sekretariatach sądów. Zgodnie ze sprawozdaniem istnieją również niedoskonałości w funkcjonowaniu elektronicznego postępowania upominawczego. Przed sądem administracyjnym toczy się postępowanie, w którym jedna z organizacji pozarządowych domaga się publicznego ujawnienia przez Ministerstwo Sprawiedliwości algorytmu, na podstawie którego funkcjonuje informatyczny system przydziału spraw.

<sup>97</sup> Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, podpisana przez Prezydenta RP w dniu 9 czerwca 2021 r.

<sup>98</sup> Zgodnie z opinią Naczelnej Rady Adwokackiej (opinia z dnia 1 lutego 2021 r.) niektóre zmiany wprowadzone do postępowania cywilnego mogą mieć wpływ na prawo do sądu, rzetelnego procesu i sprawiedliwości proceduralnej. Ponadto powszechny zakaz zwoływania zgromadzeń ogólnych w sądach i trybunałach został uznany za niezgodny z polską Konstytucją, ponieważ – w połączeniu z nieograniczonym uprawnieniem Ministra Sprawiedliwości do powoływania prezesów i wiceprezesów sądów – sądy i trybunały są w rzeczywistości ściśle podporządkowane władzy wykonawczej w zakresie możliwości przedstawiania opinii przez przedstawicieli władzy sądowniczej.

<sup>99</sup> Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

<sup>100</sup> Odstępstwo od tego przepisu byłoby możliwe w przypadku, w którym pozwalałyby na to względy zdrowotne.

<sup>101</sup> Odstąpienie od zastosowania tego przepisu pozostawałoby w gestii prezesa sądu i byłoby możliwe wyłącznie wówczas, gdy wymagałyby tego szczególna zawilość lub precedensowy charakter sprawy.

<sup>102</sup> W ciągu roku od odwołania stanu epidemii Sąd Najwyższy nie będzie związany wnioskiem o rozpoznanie skargi kasacyjnej wniesionej w sprawie cywilnej.

<sup>103</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, przyjęta przez Sejm w trzecim czytaniu w dniu 21 kwietnia 2021 r., obecnie oczekuje na podpisanie przez Prezydenta RP. Ustawa służy wdrożeniu dyrektywy (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującej decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniającej decyzję Rady 2005/671/WSiSW.



zabezpieczenia danych na żądanie sądu lub prokuratora, bez ograniczenia tego uprawnienia żadnymi przepisami. Wprowadzone zostałyby również szczegółowe zmiany w zasadach mających zastosowanie do składu sędziowskiego<sup>104</sup>. Niektóre z tych zmian wywołały krytykę<sup>105</sup>.

### *Efektywność*

**Ogólna efektywność sądów powszechnych mierzona długością postępowań jest zbliżona do średniej unijnej.** W 2019 r. szacowany czas potrzebny na rozstrzygnięcie procesowych spraw cywilnych i handlowych uległ nieznacznemu skróceniu i nastąpił wzrost wskaźnika rozstrzygania takich spraw<sup>106</sup>. Choć ogólna liczba takich spraw w 2019 r. zmniejszyła się, liczba spraw zawisłych pozostała taka sama<sup>107</sup>. Jeśli chodzi o ogólną efektywność sądów powszechnych, z danych opublikowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w 2021 r. wynika, że w latach 2015–2020 średni czas trwania postępowania wzrósł z 4,2 miesiąca do 7 miesięcy<sup>108</sup>. Polska w dalszym ciągu objęta jest zwiększonym nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy w odniesieniu do długości postępowań cywilnych i karnych<sup>109</sup>.

**Efektywność sądów administracyjnych jest wyższa od średniej unijnej.** Odnotowuje się niewielki wzrost liczby napływających spraw administracyjnych, natomiast szacowany czas potrzebny na ich rozstrzygnięcie nadal ulega skróceniu. Wskaźnik rozstrzygania takich spraw spadł poniżej 100%<sup>110</sup>.

## **II. Ramy walki z korupcją**

W Polsce w dużej mierze wprowadzono ramy prawne i instytucjonalne dotyczące zapobiegania korupcji i jej zwalczania. W Polsce za walkę z korupcją odpowiada kilka organów, w tym Minister Sprawiedliwości, który jest również Prokuratorem Generalnym, oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który jest odpowiedzialny za aspekty prewencyjne, takie jak rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową dla urzędników publicznych. Centralne Biuro Antykorupcyjne jest służbą specjalną do spraw zwalczania korupcji

<sup>104</sup> W okresie obowiązywania stanu epidemii oraz w okresie roku po jego odwołaniu w sprawach karnych dotyczących czynów zagrożonych karą pozbawienia wolności, której górna granica nie przekracza pięć lat, sąd będzie orzekał w składzie jednego sędziego.

<sup>105</sup> Zgodnie z opinią przedstawioną przez Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej (NRA.12-SM-1.2.2021) zmiany te mają na celu uniemożliwienie kontroli społecznej, w tym sprawowanej przez media, nad postępowaniem przygotowawczym w sprawach karnych, co eliminuje możliwość kontrolowania działań prokuratury.

<sup>106</sup> W 2018 r. wskaźnik ten wynosił około 92%, natomiast w 2019 r. osiągnął poziom niemal 100%.

<sup>107</sup> Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r., wykresy 3, 7, 11 i 14. W ostatnich latach liczba napływających procesowych spraw cywilnych i handlowych utrzymuje się na wysokim poziomie (unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r., wykres 3). Mimo że liczba zawisłych spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych w sądach pierwszej instancji wzrosła w porównaniu z 2012 r., wskaźnik rozstrzygania spraw nie zmniejszył się znacząco w 2018 r. (unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r., wykresy 10 i 13).

<sup>108</sup> Analiza przeprowadzona przez ciekaweliczby.pl („Ile trwają postępowania sądowe w Polsce?”) na podstawie oficjalnych danych ujawnionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości dotyczących skuteczności postępowania sądowego – średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2020 (w przypadku wszystkich rodzajów spraw).

<sup>109</sup> 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.

<sup>110</sup> Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r., wykresy 4, 8, 9 i 12.



w sektorze publicznym i prywatnym<sup>111</sup> obok Centralnego Biura Śledczego Policji i zwykłej policji<sup>112</sup>, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego<sup>113</sup> i prokuratury<sup>114</sup>. Łączy ono funkcje służby wywiadowczej i policji i może wszczynać zarówno postępowania administracyjne, jak i karne. Od niedawna zadaniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest również koordynacja polityki<sup>115</sup> i zapobieganie korupcji, w tym organizowanie działań edukacyjnych podnoszących świadomość w zakresie korupcji oraz prowadzenie platformy e-learningowej<sup>116</sup>. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) pełni funkcję prewencyjną polegającą na monitorowaniu wydatków publicznych organów administracji rządowej, w tym m.in. Narodowego Banku Polskiego i państwowych osób prawnych<sup>117</sup>.

**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 2020 r. opublikowanego przez Transparency International Polska, z wynikiem 56/100, zajmuje 13 miejsce w Unii Europejskiej i 45 na świecie<sup>118</sup>. Wskaźnik ten uległ znacznemu pogorszeniu<sup>119</sup> w ciągu ostatnich pięciu lat<sup>120</sup>.

**Na szczeblu centralnym Polska miała opracowane strategiczne ramy przeciwdziałania korupcji na lata 2018–2020, ale kolejny plan nie został jeszcze opublikowany.** Jak poinformował rząd, trwają 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<sup>121</sup>. Centralne Biuro Antykorupcyjne, oprócz swoich podstawowych zadań jako organu ścigania, jest również organem koordynującym Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020<sup>122</sup> oraz towarzyszący mu plan

<sup>111</sup> Por. ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

<sup>112</sup> 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. Zgodnie ze sprawozdaniem Biura za 2019 r., 25% zarzutów wobec funkcjonariuszy Policji dotyczy przestępstw o charakterze korupcyjnym (zob.: dane statystyczne przekazane przez Biuro Spraw Wewnętrznych Policji).

<sup>113</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

<sup>114</sup> Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze.

<sup>115</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne zastąpiło Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ogólnej koordynacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji.

<sup>116</sup> Edukacyjna strona internetowa Centralnego Biura Antykorupcyjnego: <http://antykorupcja.gov.pl/> oraz jego platforma e-learningowa: <https://szkolenia-antykorupcyjne.edu.pl/>

<sup>117</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

<sup>118</sup> Transparency International, wskaźnik postrzegania korupcji w 2020 r. (2021) s. 2–3. 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).

<sup>119</sup> W 2015 r. osiągnięto wynik 63, natomiast w 2020 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.

<sup>120</sup> Dane Eurobarometru dotyczące postrzegania korupcji przez obywateli i przedsiębiorstwa oraz doświadczeń z nią związanych, przedstawione w ubiegłym roku, są aktualizowane co dwa lata. Najnowszy zbiór danych to specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020) i badanie Eurobarometr Flash 482 (2019).

<sup>121</sup> Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 25.

<sup>122</sup> Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020. Głównym celem programu było ograniczenie przestępczości korupcyjnej oraz podniesienie świadomości w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym, a celami szczegółowymi: (i) wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych, (ii) doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowanie regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości

działań<sup>123</sup> i jako taki uprawnionym do zgłaszania wniosków ustawodawczych i podejmowania działań politycznych. W sprawozdaniu z realizacji programu opublikowanym w marcu 2021 r.<sup>124</sup>, które zostanie poddane kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2021 r., przedstawiono postępy osiągnięte w 2020 r. W ramach realizacji programu w 2020 r. opublikowano dwa zestawy wytycznych dotyczących przeciwdziałania korupcji w celu znormalizowania i ujednolicenia przepisów antykorupcyjnych mających zastosowanie do ministerstw i administracji samorządów terytorialnych<sup>125</sup>. Istnieją wątpliwości co do wykonania głównych zadań legislacyjnych opisanych w programie, w szczególności w odniesieniu do dalszego procedowania ustawy o jawności życia publicznego, publikacji projektu nowych przepisów regulujących składanie oświadczeń majątkowych oraz działalności lobbingsowej<sup>126</sup>. W programie określono sektory obciążone wysokim ryzykiem wystąpienia korupcji, w tym sektor obronny, energetyczny i budowlany, sektor opieki zdrowotnej, ochrony środowiska i administracji publicznej, a także sektor zamówień publicznych<sup>127</sup>. Budżet Centralnego Biura Antykorupcyjnego został zwiększony<sup>128</sup>, ale działania w ramach programu nadal wymagają szczegółowego ujęcia w budżecie<sup>129</sup>.

**W polskim kodeksie karnym korupcja jest szeroko kryminalizowana.** Podstawowym przestępstwem penalizowanym w kodeksie karnym jest przekupstwo urzędników publicznych<sup>130</sup> w formie biernej (przyjęcie łapówki) i czynnej (proponowanie łapówki)<sup>131</sup>. W celu przeciwdziałania znowom pomiędzy wręczającym i przyjmującym łapówkę w kodeksie karnym przewidziano 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. OECD wezwała Polskę do usunięcia tego przepisu, ponieważ prowadzi on do bezkarności<sup>132</sup>. Podkreślono również niedoskonałości w odniesieniu do skutecznego egzekwo-

---

korupcyjnej, (iii) zintensyfikowanie współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania na poziomie krajowym i międzynarodowym.

<sup>123</sup> Plan realizacji zadań i działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> Zarówno „Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym”, jak i „Wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do grupy PTEF” mają na celu znormalizowanie i ujednolicenie zasad we wszystkich ministerstwach i administracjach samorządów terytorialnych, jak poinformował polski rząd w uwagach przekazanych przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 20.

<sup>126</sup> Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Polsce. Jak poinformowano, od października 2018 r. wciąż trwa analiza prowadzona przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotycząca przepisów w zakresie działalności lobbingsowej.

<sup>127</sup> Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 25.

<sup>128</sup> Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 25: w 2021 r. budżet przeznaczony na Centralne Biuro Antykorupcyjne wynosi około 49 mln EUR (221 mln PLN) w porównaniu z około 47 mln EUR (213 mln PLN) w 2020 r.

<sup>129</sup> Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Polsce.

<sup>130</sup> 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.

<sup>131</sup> GRECO potwierdza, że obowiązujące przepisy są w dużej mierze 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.

<sup>132</sup> OECD, „Poland: Follow up to the Phase 3 Report & Recommendations” (2015), s. 4. Por. też OECD, „Polska musi podjąć pilne działania legislacyjne w celu zwalczania przekupstwa zagranicznego” (2018).

wania przepisów w celu zwalczania przekupstwa za granicą<sup>133</sup>. Przedsiębiorstwo prywatne można pociągnąć do odpowiedzialności karnej za przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych dopiero po skazaniu osoby, która dopuściła się przekupstwa, przez sąd ostatniej instancji. Poziom sankcji nie jest uznawany za skuteczny, proporcjonalny ani odstraszcający<sup>134</sup>.

**Istnieją obawy co do skuteczności walki z korupcją na wysokim szczeblu.** W 2020 r. policja wszczęła 2 544 postępowania przygotowawcze w sprawie korupcji (w porównaniu z 3 129 w 2019 r.)<sup>135</sup>. Od 2006 r. następuje stały spadek liczby policyjnych postępowań przygotowawczych w sprawie korupcji (z 6 388 postępowań w 2006 r. do 2 544 w 2020 r.)<sup>136</sup>. W swoim raporcie z 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli zauważa istotne zmniejszenie zagrożenia korupcją w istotnych obszarach funkcjonowania państwa, w szczególności w działalności administracji skarbowej, podkreślając jednak poważne zagrożenie korupcją związane z korzystaniem przez instytucje publiczne z różnego rodzaju usług doradczych i eksperckich<sup>137</sup>. Nastąpił dalszy spadek liczby przypadków drobnej korupcji<sup>138</sup>. Jeżeli chodzi o przypadki korupcji na wysokim szczeblu, istnieją obawy związane z narastającym zjawiskiem zinstytucjonalizowanej korupcji, immunitetami i bezkarnością spowodowanymi odmiennym postępowaniem w sprawach o korupcję ze względów politycznych<sup>139</sup>. W tym kontekście na obawy dotyczące niezależności Centralnego

<sup>133</sup> Według Transparency International, *Exporting Corruption* (2020), s. 96, wraz z dalszym odniesieniem do spraw, w latach 2016–2019 Polska wszczęła co najmniej trzy postępowania przygotowawcze w sprawie przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, nie wniosła żadnego oskarżenia i nie zakończyła żadnej sprawy nałożeniem sankcji.

<sup>134</sup> OECD, „Polska powinna pilnie wdrożyć reformy, aby wesprzeć zwalczanie przekupstwa zagranicznego i utrzymać niezależność prokuratorów i sędziów” (2020).

<sup>135</sup> Statystyki policyjne dotyczące postępowań przygotowawczych w sprawach o korupcję za lata 2011–2020 są dostępne w internecie.

<sup>136</sup> Należy zwrócić uwagę, że liczba wykrytych przestępstw korupcyjnych była w tym samym okresie bardzo zmienna i znacznie wzrosła w porównaniu z rokiem 2006 (6 378 w 2006 r., 8 015 w 2020 r.). Według polskich władz mniej postępowań przygotowawczych przy większej wykrywalności może wynikać z różnorodnych przyczyn, takich jak ściąganie większej liczby czynów w ramach jednego postępowania w związku ze specyficznym charakterem tych czynów lub zmiana w organizacji postępowania w policji. Również inne pojedyncze organy ścigania publikują dane dotyczące korupcji, w tym Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz Ministerstwo Sprawiedliwości, które publikuje roczne statystyki dotyczące prawomocnych wyroków skazujących z informacją o prawnej kwalifikacji zarzutów i nałożonych kar, dostępne na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego.

<sup>137</sup> Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 21. Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23307,vp,26017.pdf>. W raporcie z 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że nadal są instytucje, w których nie wprowadzono mechanizmów antykorupcyjnych. Ponadto usługi zewnętrzne z łatwością mogą być wykorzystywane do uzyskiwania nielegalnych korzyści prywatnych kosztem majątku publicznego, zob. streszczenie raportu z 2020 r. opublikowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w dniu 21 grudnia 2020 r. W maju 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli wydała raport dotyczący organizacji korespondencyjnych wyborów prezydenckich w 2020 r. i stwierdziła w nim, że zostały one przeprowadzone z naruszeniem obowiązujących przepisów. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli poinformowała ponadto w dniu 25 maja 2021 r., że zawiadomiła prokuraturę o możliwym naruszeniu prawa. Zob. również sekcja IV poniżej.

<sup>138</sup> Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Polsce.

<sup>139</sup> Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Polsce. Por. też część I, a także GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – projekt sprawozdania zgodności – Polska (2021), pkt 54–63; GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny dotyczący Polski (2019), pkt 82–91, w którym GRECO ponowiła swoje zalecenie, aby w odniesieniu do wysokich urzędników sprawujących 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). Ponadto

Biura Antykorupcyjnego od władzy wykonawczej<sup>140</sup> nakładają się obawy związane z faktem, że Minister Sprawiedliwości pełni zarazem funkcję Prokuratora Generalnego. Zwiększenie uprawnień nadzorczych Prokuratora Generalnego, który może przejmować sprawy prowadzone przez podległych mu prokuratorów, stwarza możliwości wywierania politycznego wpływu na ściganie przestępstw dotyczących korupcji<sup>141</sup>.

**Praktyczna współpraca między właściwymi instytucjami w dziedzinie zwalczania korupcji w Polsce napotyka niekiedy pewne ograniczenia prawne i organizacyjne.** Przeszkodę w wykrywaniu i ściganiu korupcji stanowią w szczególności ograniczenia w dostępie do danych finansowych<sup>142</sup>. Według rządu zasoby oraz poziom specjalizacji i cyfryzacji zaangażowanych służb również nie zawsze są wystarczające, aby umożliwić im skuteczne wykonywanie zadań w zakresie zwalczania korupcji. Dotyczy to w szczególności niedoboru personelu zajmującego się zwalczaniem korupcji, niewystarczających zasobów i możliwości technologicznych oraz skutecznego gromadzenia dowodów w celu spełnienia standardów dowodu, i przełożyło się na wydłużenie procedur i utrudnienia w wykonywaniu obowiązków służbowych, szczególnie podczas pandemii COVID-19<sup>143</sup>.

**Praktyczny poradnik dla urzędników publicznych dotyczący konfliktów interesów, towarzyszący odpowiednim przepisom dotyczącym lobbingu.** Poradnik zatytułowany „Konflikt interesów – czym jest i jak go unikać?”<sup>144</sup> jest skierowany do pracowników administracji rządowej, a jego celem jest pomoc w praktycznym stosowaniu zasad określonych w ustawie o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa<sup>145</sup>. W 2020 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne zbadało 2 353 przypadki konfliktu interesów w Ministerstwie Zdrowia i Ministerstwie Obrony Narodowej (2 477 w 2019 r.), z udziałem 1 949 osób (w porównaniu z 2 187 w 2019 r.), i nie skierowała żadnej sprawy do prokuratury<sup>146</sup>. Istnieją trzy rejestry podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową: jeden dla rządu (na podstawie ustawy o działalności lobbingsowej), jeden dla niższej izby parlamentu (Sejmu) i jeden obejmujący wyższą izbę parlamentu (Senat)<sup>147</sup>.

---

GRECO ponownie wyraża zaniepokojenie zwiększonym wpływem władzy wykonawczej na sądownictwo, prokuraturę i policję, narażającym cały łańcuch postępowań karnych na ryzyko ingerencji politycznej, co osłabia skuteczność działań antykorupcyjnych w odniesieniu do wysokich urzędników sprawujących funkcje wykonawcze (zob. pkt 91).

<sup>140</sup> Jak podano w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. w rozdziale poświęconym sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 11, oraz powyżej w sekcji I. GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 78.

<sup>141</sup> Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Polsce. Zob. również powyżej w sekcji I. Więcej informacji można znaleźć w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., rozdział poświęcony sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 11.

<sup>142</sup> Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 26, w których wskazano, że wyzwanie stanowią również immunitety parlamentarzystów, prokuratorów i sędziów.

<sup>143</sup> Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 26.

<sup>144</sup> Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 21. Poradnik jest dostępny w internecie.

<sup>145</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa była jednym z pierwszych aktów dotyczących lobbingu w Europie. Zawarto w niej ogólną definicję lobbingu, ustanowiono rejestr publiczny oraz określono obowiązki i sankcje nakładane na niezarejestrowanych lobbystów.

<sup>146</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne, informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2020 r., s. 37.

<sup>147</sup> 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.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jest organem nadzorczym w odniesieniu do działalności lobbingowej wobec rządu<sup>148</sup>. W przypadku działalności lobbingowej wobec parlamentarzystów obie izby parlamentu (Sejm i Senat) pełnią funkcje nadzorcze<sup>149</sup>. Istnieją obawy co do skuteczności tych rejestrów. Według doniesień tylko jeden przedstawiciel grupy interesu uczestniczył w jednym posiedzeniu komisji parlamentarnej w 2020 r., podczas gdy w rejestrze Sejmu zarejestrowano łącznie 508 podmiotów<sup>150</sup>. Ogólnie rzecz biorąc, liczba rejestrujących się lobbystów nadal spada, nadzór nie jest prowadzony systematycznie i brakuje informacji na temat stosowania sankcji wobec niezarejestrowanych lobbystów<sup>151</sup>. Zasady dotyczące okresu po ustaniu zatrudnienia (efekt „drzwi obrotowych”) mają zastosowanie wyłącznie do urzędników najwyższego szczebla (z wyłączeniem członków parlamentu) i ograniczają się do podmiotów, w odniesieniu do których urzędnik publiczny wydał konkretne decyzje<sup>152</sup>.

**Podjęto prace techniczne zmierzające do utworzenia znormalizowanego systemu ujawniania informacji majątkowych.** Poziom cyfryzacji oświadczeń o stanie majątkowym polityków jest niski, brakuje też scentralizowanego systemu składania i monitorowania oświadczeń<sup>153</sup>. Większość oświadczeń jest nadal wypełniana ręcznie, przy czym korzysta się z różnych formularzy oświadczeń<sup>154</sup>. Zakres danych podlegających ujawnieniu w przypadku poszczególnych zobowiązanych urzędników publicznych jest podobny, ale nie identyczny. W 2020 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne przeprowadziło 81 kontroli oświadczeń majątkowych (w porównaniu z 90 w 2019 r.), z czego 45 dotyczyło podejrzenia popełnienia przestępstwa<sup>155</sup>, oraz 385 analiz przed przeprowadzeniem kontroli dotyczących oświadczeń majątkowych i przestrzegania przepisów antykorupcyjnych<sup>156</sup> (w porównaniu z 364 w 2019 r.). W dwóch przypadkach przekazano materiały do toczących się postępowań, a w dwóch kolejnych prokuraturze przekazano ustalenia z kontroli przeprowadzonych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne.

**Istnieje specjalny rządowy numer interwencyjny dla sygnalistów zgłaszających przypadki korupcji i przestępstw z nią związanych.** Centralne Biuro Antykorupcyjne może przyjmować

<sup>148</sup> Ustawa z dnia 7 czerwca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

<sup>149</sup> Zob. powyżej ustawa z dnia 7 czerwca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

<sup>150</sup> Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby unijnego sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 23. Sprawozdania można znaleźć na oficjalnych stronach internetowych Sejmu i Senatu. Niektóre informacje zostały również opublikowane przez Fundację Frank Bold na stronie internetowej poświęconej przejrzystości lobbingu <https://jawnylobbing.org>.

<sup>151</sup> Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Polsce.

<sup>152</sup> GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, rekomendacja viii i pkt 65.

<sup>153</sup> GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, rekomendacje x oraz xi, pkt 72 i 78.

<sup>154</sup> Według doniesień w użyciu jest co najmniej 16 różnych formularzy, przy czym nie istnieją ujednocnione przepisy. Ponadto większość oświadczeń jest publikowana w formacie pdf, co stanowi przeszkodę w monitorowaniu i przeprowadzaniu analiz. Przepisy dotyczące oświadczeń majątkowych są rozproszone w kilku ustawach, w tym m.in.: w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora; w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, obejmującej w szczególności urzędników publicznych najwyższego szczebla i urzędników służby cywilnej; w ustawie o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego; w ustawie Prawo o prokuraturze; w ustawach samorządowych obejmujących urzędników publicznych i radnych oraz w ustawach dotyczących konkretnych służb, takich jak policja, straż pożarna itp. Por. także sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział poświęcony sytuacji w zakresie praworządności w Polsce – część I.

<sup>155</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne, informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2020 r., s. 19–20.

<sup>156</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne, informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2020 r., s. 24.



otwarte i anonimowe zgłoszenia od obywateli<sup>157</sup>. Do czasu wprowadzenia zmian w obecnych przepisach dotyczących sygnalistów, które zawarto w różnych aktach prawnych, aktualne pozostają wezwania do wzmocnienia ochrony sygnalistów<sup>158</sup>.

**Odstępstwa od przepisów dotyczących zamówień publicznych wprowadzone w czasie pandemii COVID-19 wzbudziły obawy dotyczące ewentualnego ryzyka korupcji.** Dotyczy to w szczególności zwolnienia z odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej urzędników, którzy zarządzają funduszami publicznymi lub dokonują zakupów sprzętu, usług i innych zasobów do celów walki z pandemią COVID-19<sup>159</sup>. Na początku 2021 r. weszło jednak w życie nowe prawo zamówień publicznych<sup>160</sup>, które większość zainteresowanych stron zaangażowanych w walkę z korupcją uznała za dobrą praktykę zmierzającą we właściwym kierunku<sup>161</sup>. Centralne Biuro Antykorupcyjne jest odpowiedzialne za antykorupcyjne aspekty rządowej „Tarczy antykryzysowej”, zapewniającej wsparcie finansowe dla mikro, małych, średnich oraz dużych przedsiębiorstw w celu zwalczania skutków pandemii COVID-19.

### III. Pluralizm mediów i wolność mediów

Ochrona dziennikarzy jest oparta na zasadach konstytucyjnych i określona w przepisach sektorowych. 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. Oczekuje się, że ustawa o radiofonii i telewizji zostanie zmieniona w wyniku trwającej transpozycji zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych<sup>162</sup>.

**Nadchodzące zmiany w ramach prawnych mają na celu wzmocnienie ustawowych gwarancji niezależności organu regulacyjnego ds. mediów.** Zgodnie z Konstytucją Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta RP. Nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną przez nich funkcją. Polska wciąż pracuje nad transpozycją zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych<sup>163</sup>. Według polskich władz nadchodzące zmiany w ustawie o radiofonii i telewizji mają usztywnić procedurę

<sup>157</sup> Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 24. Nie przedstawiono żadnych danych dotyczących skuteczności i wykorzystania numeru interwencyjnego.

<sup>158</sup> Konwencja Narodów Zjednoczonych (2015), grupa ds. przeglądu wdrażania (cykl 1) oraz OECD, „Poland: Follow up to the Phase 3 Report and Recommendations”.

<sup>159</sup> Ustawa 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.

<sup>160</sup> Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, której skuteczność będzie się musiała dopiero potwierdzić w praktyce, z uwagi na jej niedawne wejście w życie.

<sup>161</sup> Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Polsce.

<sup>162</sup> Polska zajmuje 64. miejsce w światowym rankingu wolności prasy Reporterów bez Granic na 2021 r. (23. miejsce wśród państw członkowskich UE), co oznacza spadek o dwie pozycje z 62. miejsca w 2020 r. Między rokiem 2015 a 2020 Polska spadła o 46 miejsc w światowym rankingu wolności prasy.

<sup>163</sup> Dyrektywa (UE) 2018/1808 zmieniająca 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 rynku.



odwoływania członków KRRiT<sup>164</sup>. Obecnie odrzucenie rocznego sprawozdania KRRiT przez Sejm i Senat skutkuje automatycznym wygaśnięciem mandatu wszystkich jej członków (art. 12 ustawy o radiofonii i telewizji). Nową ustawą wprowadzi się dodatkowe wymogi formalne w odniesieniu do tej procedury odrzucenia. W szczególności w ustawie przewidziany będzie wymóg, aby Prezydent RP potwierdził wygaśnięcie kadencji członków KRRiT po głosowaniu w Sejmie i Senacie zakończonym negatywnym wynikiem. Zarówno uchwały Sejmu i Senatu, jak i ewentualne potwierdzenie przez Prezydenta, będą wymagały uzasadnienia. Ponadto wykaz obowiązków organu regulacyjnego ds. mediów zostanie rozszerzony w celu dostosowania go do zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych. Ani KRRiT, ani Rada Mediów Narodowych (RMN)<sup>165</sup> – organ zarządzający mediami publicznymi – nie zajmują się programami informacyjnymi mediów publicznych. Kwestię tę uznano za problematyczną w kontekście relacji z kampanii prezydenckiej w 2020 r.<sup>166</sup> KRRiT współpracuje jednak z Centrum Monitorowania Dyskursu Publicznego, które sporządza raporty z obecności polityków i ekspertów w radiu i telewizji, szczególnie w stacjach i programach publicystycznych<sup>167</sup>.

**Istnieje ryzyko, że ostatnie zmiany na polskim rynku mediów ograniczą pluralizm mediów.** Zaniepokojenie wzbudziły plany zmian ustawodawczych<sup>168</sup> pozwalających na nieprzydzielenie koncesji na nadawanie podmiotom bezpośrednio lub pośrednio kontrolowanym przez podmioty zarejestrowane poza obszarem EOG<sup>169</sup>. Zainteresowane strony wyraziły już obawy co do przyszłości kanału TVN24<sup>170</sup>, którego koncesja nie została jeszcze odnowiona od czasu złożenia

<sup>164</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy 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.

<sup>165</sup> W 2016 r. część kompetencji KRRiT przekazano nowo utworzonej Radzie Mediów Narodowych (RMN), która obecnie odpowiada za powoływanie i odwoływanie członków zarządów i rad nadzorczych Telewizji Polskiej (TVP), Polskiego Radia i Polskiej Agencji Prasowej. W grudniu 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał wykluczenie KRRiT z procesu powoływania organów zarządzających mediami publicznymi za niezgodne z Konstytucją. Wyrok ten nie został jeszcze wykonany. Nie istnieją żadne szczególne zasady dotyczące konfliktu interesów w odniesieniu do członkostwa czynnych polityków w radach nadzorczych mediów publicznych.

<sup>166</sup> Zob. OBWE-ODIHR, Sprawozdanie końcowe dotyczące wyborów prezydenckich w Polsce w dniach 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. (specjalna misja oceny wyborów), a także sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski.

<sup>167</sup> Centrum Monitorowania Dyskursu Publicznego to projekt akademicki prowadzony przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika, mający na celu dostarczenie systematycznej charakterystyki programów publicystycznych w radiu i telewizji, w tym analizy tego, którzy politycy są zapraszani jako goście do najważniejszych programów publicystycznych w stacjach radiowych i telewizyjnych o najszerszym zasięgu.

<sup>168</sup> Druk nr 1389 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, złożony do Sejmu w dniu 7 lipca 2021 r.

<sup>169</sup> Inny niedawny wniosek ustawodawczy dotyczył nowego podatku od dochodów z reklam, który miałby zastosowanie do szeregu przedsiębiorstw medialnych. Przedstawiciele mediów prywatnych twierdzili, że nowa ustawa będzie szczególnie dotkliwa dla czołowych krajowych grup mediów informacyjnych. Wniosek ten wywołał bezprecedensowy skoordynowany protest ze strony większości mediów prywatnych w dniu 10 lutego 2021 r. Chociaż rząd nie przystąpił do debaty legislacyjnej nad wnioskiem w jego pierwotnej formie, zgodnie z ostatnimi doniesieniami prasowymi partia rządząca nie porzuciła pomysłu zaproponowania takiego podatku. Zob.: Money.pl, „Podatek od mediów wróci? GW: Kaczyński chce go w Nowym Ładzie”, 30 kwietnia 2021 r.

<sup>170</sup> Należącego do grupy TVN, która należy do spółki Discovery z USA.

wniosku w lutym 2020 r.<sup>171</sup> Potencjalne przejęcie kontrolowanej przez kapitał niemiecki spółki Polska Press<sup>172</sup> przez państwowy koncern naftowy PKN Orlen budzi obawy jako potencjalne zagrożenie dla pluralizmu na rynku mediów<sup>173</sup>. Transakcja została zatwierdzona przez polski urząd ochrony konkurencji i konsumentów (UOKiK). Zatwierdzenie to zostało następnie zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który argumentował, że transakcję należy anulować, ponieważ zagraża ona wolności prasy. W oczekiwaniu na rozstrzygnięcie odwołania Rzecznika<sup>174</sup> Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał postanowienie o zastosowaniu środka tymczasowego w postaci zawieszenia wykonania decyzji UOKiK<sup>175</sup>. Organ ochrony konkurencji ma trzy miesiące na złożenie odwołania. PKN Orlen oświadczył jednak, że już przed decyzją sądu<sup>176</sup> uznał nabycie akcji za zakończone i przystąpił do realizacji różnych decyzji zarządczych, w tym zmian personalnych w redakcjach gazet i czasopism należących do Polska Press<sup>177</sup>. Według Reporterów bez Granic takie decyzje należy traktować jako potwierdzenie, że przejęcie wpływa na niezależność grupy medialnej<sup>178</sup>, a Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że w działaniach PKN Orlen widoczne jest „jawne lekceważenie” orzeczenia sądu. Ponadto Międzynarodowy Instytut Prasowy wyraził obawy, że decyzja organu ochrony konkurencji może doprowadzić do osłabienia przedsiębiorstw medialnych postrzeganych jako nieprzychylnie partii rządzącej<sup>179</sup>.

<sup>171</sup> Zgodnie z polską 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. Należy zakładać, że krajowy organ regulacyjny ds. mediów (KRRiT) powinien wydać decyzję dotyczącą nowej koncesji przed wygaśnięciem bieżącej koncesji. Koncesja TVN24 wygasa w dniu 26 września 2021 r.

<sup>172</sup> Polska Press jest właścicielem 20 z 24 gazet i czasopism regionalnych, 120 tygodników lokalnych oraz 500 portali internetowych w całym kraju. Według zgłoszenia opublikowanego na platformie Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy „transakcja ta wywołała konsternację wielu podmiotów działających na rzecz niezależnych mediów w Polsce, które widzą w niej pierwszy krok do przejęcia przez rząd kontroli nad sektorem. *W niektórych mediach przedstawiono jednak ten zakup jako szansę na przelamanie dominacji kapitału zagranicznego w prasie regionalnej. Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich wielokrotnie zwracało uwagę na monopolistyczną pozycję kapitału zagranicznego na rynku prasy regionalnej*”. W tym kontekście zob. platforma Rady Europy propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy.

<sup>173</sup> Zob. komunikat prasowy Media Freedom Rapid Response z grudnia 2021 r.

<sup>174</sup> Zob. komunikat prasowy Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 13 kwietnia 2021 r.

<sup>175</sup> Należy zauważyć, że transakcji nie przeanalizowano pod kątem jej potencjalnego wpływu na pluralizm mediów, co wykraczałoby poza kompetencje polskiego organu regulacyjnego ds. mediów, któremu podlegają jedynie nadawcy radiowi i audiowizualni. W swoim komunikacie prasowym UOKiK potwierdził, że jest uprawniony jedynie do badania wpływu przejęć na rynek i konsumentów w zakresie konkurencji, natomiast nie posiada uprawnień do badania wpływu na wolność słowa czy pluralizm mediów. Zob.: UOKiK, „Orlen/Polska Press – zgoda Prezesa UOKiK”, z dnia 5 lutego 2021 r.

<sup>176</sup> Zob.: EURACTIV.com, „Poland’s PKN Orlen says media takeover unchanged by court decisions”, 14 kwietnia 2021 r.

<sup>177</sup> Jak donosiły media 30 kwietnia 2021 r., redaktorzy naczelni czterech największych dzienników regionalnych zostali odwołani ze swoich funkcji i zastąpieni przez osoby, o których media donosiły, że są blisko związane z koalicją rządzącą (zob. Gazeta Wyborcza, „Czystka w Polska Press”, 30 kwietnia 2021).

<sup>178</sup> Reporterzy bez Granic, „With firing of four editors, »repolonisation« under way in Poland”, 10 maja 2021 r.

<sup>179</sup> Kiedy w styczniu 2021 r. organ ochrony konkurencji zablokował przejęcie nadawcy radiowego Eurozet przez Agorę (właściciela niezależnej „Gazety Wyborczej”), ta ostatnia twierdziła, że na decyzję tę mieli wpływ przedstawiciele partii rządzącej. Według Agory negatywna decyzja organu ochrony konkurencji była „arbitralna i wybiórcza” i „chroni konkurentów Agory, a nie konkurencję”. Zob.: Zgłoszenie zarejestrowane na platformie Mapping Media Freedom i Media Freedom Rapid Response „Democracy declining: Erosion

**Spodziewane jest rozszerzenie zakresu obowiązków, jeśli chodzi o przejrzystość własności mediów.** W ramach zmian w ustawie o radiofonii i telewizji transponujących zmienioną dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych władze polskie zamierzają rozszerzyć zakres obowiązków dostawców usług medialnych w zakresie przejrzystości<sup>180</sup>. Obejmuje to udostępnianie informacji o beneficjentach rzeczywistych poprzez powoływanie się na rejestrację w KRS oraz Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych<sup>181</sup>. Oczekuje się, że zmiany zaczną obowiązywać w trzecim kwartale 2021 r. W monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. zasygnalizowano średnie ryzyko związane z przejrzystością w dziedzinie własności mediów oraz wysokie ryzyko koncentracji mediów informacyjnych<sup>182</sup>.

**Reklamy państwowe wydają się być kierowane głównie do tych mediów, które uważa się za przyjazne rządowi.** Zainteresowane strony informują, że władze państwowe i spółki Skarbu Państwa zamieszczają swoje ogłoszenia i spoty reklamowe wyłącznie w mediach uznawanych za przychylnie wobec rządu<sup>183</sup>. Chociaż według doniesień media publiczne są głównymi beneficjentami wsparcia ze strony państwa<sup>184</sup>, ostatnie badanie potwierdziło coraz większy udział prorządowych mediów prywatnych<sup>185</sup>. Międzynarodowy Instytut Prasowy ostrzegł, że instrumentalizacja reklamy publicznej wpływa negatywnie na dynamikę rynku i może prowadzić do pogorszenia standardów dziennikarskich<sup>186</sup>. W monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. również wskazano, że niektóre formy wsparcia ze strony państwa, w tym dotacje, pożyczki lub reklamy państwowe, w dalszym ciągu są rozdrobnione i nieprzejrzyste<sup>187</sup>.

**Ponadto w marcu 2020 r., w ramach reakcji na pandemię COVID-19, rząd uruchomił horyzontalną „Tarczę antykryzysową” przeciwko COVID-19, oferującą różne środki wsparcia (zarówno finansowe, jak i prawne) dla wszystkich przedsiębiorstw<sup>188</sup>.** Według monitora pluralizmu mediów z 2021 r. nie wszystkie grupy medialne ubiegały się o środki na pokrycie wynagrodzeń pracowników podczas trwania obostrzeń<sup>189</sup>. W ramach „Tarczy antykryzysowej” rząd wprowadził dodatkowy podatek od przychodów osiąganych lokalnie w Polsce przez działające w tym kraju platformy wideo na żądanie<sup>190</sup>. Według przedstawicieli rządu

---

of Media Freedom in Poland”, Media Freedom Rapid Response, Mission to Poland (November–December 2020) mission report.

<sup>180</sup> Pisemne uwagi otrzymane w kontekście wizyty w Polsce.

<sup>181</sup> Informacje z wizyty krajowej otrzymane od organów publicznych. Rejestr jest dostępny w internecie i można się z nim zapoznać pod następującym adresem: <https://www.gov.pl/web/mswia/dzialalnosc-lobbingowa>.

<sup>182</sup> Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 12.

<sup>183</sup> Media Freedom Rapid Response, „Democracy declining: Erosion of Media Freedom in Poland”, Media Freedom Rapid Response, Mission to Poland (November–December 2020) mission report.

<sup>184</sup> Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 14. Zob. również: Politico, „Polish media suspend reporting to protest planned tax on advertising”, 10 lutego 2021 r.

<sup>185</sup> T. Kowalski, „Analiza wydatków reklamowych spółek skarbu Państwa (SSP) w latach 2015–2019 (na podstawie monitoringu firmy Kantar Media)” – preprint z marca 2020 r.; zob. również doniesienia medialne oparte na powyższej analizie: Press.pl, „Spółki Skarbu Państwa wydały na reklamę mniej, niż rok wcześniej”, 18 lutego 2021 r., oraz Antyweb.pl „Raport UW: Spółki Skarbu Państwa reklamują się głównie w mediach sprzyjających władzy”, 17 lutego 2021 r.

<sup>186</sup> Zob. sprawozdanie z misji MFFR, o którym mowa powyżej.

<sup>187</sup> Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 14.

<sup>188</sup> Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.

<sup>189</sup> Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 14.

<sup>190</sup> Zob. Infor.pl, „Wpłaty na rzecz polskiej kinematografii (tzw. podatek od seriali) od 1 lipca 2020 r.”, 22 maja 2020 r.

nowy podatek wprowadzono w celu zrekompensowania strat finansowych kin oraz wsparcia Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej<sup>191</sup>.

**Polskie ramy prawne uznają prawo dostępu do informacji publicznej, jednak mnożące się ograniczenia uniemożliwiają jego wdrożenie w praktyce.** Zainteresowane strony zgłaszają przypadki ograniczania dostępu do informacji bez wyjaśnienia, wycofywania lub nieprzyznawania dziennikarzom akredytacji<sup>192</sup> lub blokowania wejścia na niektóre wydarzenia<sup>193</sup>. Wykonywanie prawa dostępu do informacji publicznej niesie ze sobą ryzyko dalszych ograniczeń wynikające z zakwestionowania zapisu w Konstytucji<sup>194</sup>. Międzynarodowy Instytut Prasowy wskazuje, że sytuacja pogorszyła się podczas pandemii COVID-19<sup>195</sup>. Podobnie w monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. poinformowano, że przepisy prawne przyjęte w ramach „Tarczy antykryzysowej” przeznaczonej na walkę z kryzysem związanym z COVID-19 umożliwiły władzom zawieszenie terminów określonych w prawie administracyjnym, a tym samym ograniczyły lub opóźniły dostęp do informacji publicznej<sup>196</sup>. W rezultacie w monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. zwrócono uwagę na wyższe ryzyko związane z dostępem do informacji w Polsce w porównaniu z wydaniem ubiegłorocznym<sup>197</sup>.

**Środowisko zawodowe dziennikarzy w Polsce podupada.** Choć w ustawie o radiofonii i telewizji oraz w ustawie – Prawo prasowe<sup>198</sup> przewidziano zabezpieczenia niezależności dziennikarskiej, brakuje w nich przepisów mających na celu ograniczenie kontroli politycznej nad środkami masowego przekazu (na przykład ograniczenie kontroli mediów przez polityków)<sup>199</sup>. Ingerencja polityczna (zarówno w media prywatne, jak i publiczne) spowodowała, że niektórzy dziennikarze zdecydowali się ustanowić nowe internetowe środki masowego przekazu oparte na modelach biznesowych typu crowdfunding<sup>200</sup>. Brutalne działania policji podczas protestów i demonstracji w negatywny sposób wpłynęły również na dziennikarzy relacjonujących takie wydarzenia<sup>201</sup>. Według światowego rankingu wolności prasy w 2021 r. polska policja wielokrotnie zawiodła, jeśli chodzi o ochronę dziennikarzy podczas protestów, stosując wobec nich

<sup>191</sup> Niektóre zainteresowane strony wyraziły zaniepokojenie w związku z nową metodą obliczania wkładu finansowego. Lexology.com (2020), „Poland to introduce »Netflix tax« to support local filmmakers”.

<sup>192</sup> Zob. zgłoszenie zarejestrowane na platformie Mapping Media Freedom.

<sup>193</sup> Potwierdza to sprawozdanie z misji MFFR, o którym mowa powyżej.

<sup>194</sup> W dniu 16 lutego 2021 r. nowo mianowana pierwsza prezes Sądu Najwyższego skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, zasadniczo, niekonstytucyjności przepisów regulujących dostęp do dokumentów w zakresie, w jakim poszerzają one „w sposób nieuprawniony” definicję podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej oraz umożliwiają zbyt szerokie ujawnianie żądanych danych. W tym kontekście zob. informacje przedstawione w części I niniejszego rozdziału oraz sprawa K 1/21 tocząca się przed Trybunałem Konstytucyjnym.

<sup>195</sup> Zob. sprawozdanie z misji MFFR, o którym mowa powyżej.

<sup>196</sup> Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 10.

<sup>197</sup> *Ibid.*

<sup>198</sup> 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”.

<sup>199</sup> W monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. zasygnalizowano wysokie ryzyko związane z niezależnością polityczną mediów. Zob.: Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 13.

<sup>200</sup> Zob. OBWE-ODIHR, Sprawozdanie końcowe dotyczące wyborów prezydenckich w Polsce w dniach 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. (specjalna misja oceny wyborów), informacje Reporterów bez Granic na temat „repolonizacji” polskiego rynku mediów („»Repolonising« means censoring”).

<sup>201</sup> Dla przykładu w wyniku ataków, do których doszło podczas protestów w dniu 11 listopada 2021 r., wiele osób odniosło obrażenia – najpoważniej ucierpiał hospitalizowany 74-letni fotoreporter postrzelony w twarz

przemoc i arbitralne aresztowania<sup>202</sup>. W okresie lockdownu dziennikarze zostali zakwalifikowani jako jedna z uprzywilejowanych grup zawodowych, których przedstawiciele mogli przebywać w hotelu podczas podróży służbowej<sup>203</sup>. Społeczność mediów informacyjnych odnotowała wzrost liczby pozwów przeciwko dziennikarzom składanych w celu ich zastraszenia, upomnień kierowanych do dziennikarzy i redakcji w celu opóźnienia lub wstrzymania krytycznych doniesień dotyczących przedsiębiorstw lub instytucji publicznych<sup>204</sup>. Wydaje się, że taka tendencja wpływa szczególnie na mniejsze serwisy informacyjne i freelancerów, w przypadku których występuje wysokie ryzyko autocenzury wynikające z obawy przed konsekwencjami prawnymi<sup>205</sup>. Choć większość wspomnianych pozwów nie kończy się pomyślnie dla strony pozywającej, jak wynika z doniesień, w dalszym ciągu są one powszechnie stosowane w celu nękania krytyków rządu<sup>206</sup>. Na platformie Rady Europy promującej ochronę i bezpieczeństwo dziennikarzy w 2020 r. odnotowano 10 wpisów dotyczących Polski, a w 2021 r. – dwa wpisy<sup>207</sup>. Charakter tych wpisów potwierdza tendencję dotyczącą stosowania postępowań sądowych jako metody zastraszania dziennikarzy. W monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. ryzyko związane z zawodem dziennikarza, normami dziennikarskimi i ochroną dziennikarzy oceniono jako średnie.

#### 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<sup>208</sup>. 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.

**Nadal stosuje się szybką ścieżkę przyjmowania ustaw w odniesieniu do istotnych reform strukturalnych wymiaru sprawiedliwości lub innych niezależnych organów<sup>209</sup>.** Wprowadzona ostatnio zmiana ustawy o Sądzie Najwyższym została przyjęta przez Sejm w trzecim

---

gumową kulą. Zob.: Komitet Ochrony Dziennikarzy, „Polskie oddziały prewencji policji zaatakowały dziennikarza relacjonującego demonstrację”, 16 listopada 2020 r.

<sup>202</sup> Zob.: światowy ranking wolności prasy z 2021 r.

<sup>203</sup> Zob.: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

<sup>204</sup> Jak informuje Międzynarodowy Instytut Prasowy, wiele pozwów wytaczają agencje rządowe, organy państwowe lub politycy partii rządzącej w celu osłabienia zasobów finansowych prasy. Zob.: sprawozdanie z misji MFFR, o którym mowa powyżej. Zdaniem przedstawicieli dziennikarzy taka metoda zastraszania jest również często stosowana przez duże korporacje. Zob.: Press.pl „Postraszyć redaktora”, 21 sierpnia 2020 r.

<sup>205</sup> Zob. sprawozdanie z misji MFFR, o którym mowa powyżej.

<sup>206</sup> *Ibid.*

<sup>207</sup> Polskie władze odniosły się do większości wpisów. Zob. platforma Rady Europy propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy – informacje dotyczące Polski.

<sup>208</sup> Parlament składa się z Sejmu (izba niższa) oraz Senatu (izba wyższa).

<sup>209</sup> W dniu 8 marca 2021 r. Komisja wysłała Polsce uzasadnioną opinię dotyczącą naruszenia prawa Unii w zakresie ochrony niezależności krajowego organu regulacyjnego, stanowiącego kluczową zasadę prawodawstwa unijnego w dziedzinie telekomunikacji. Dokładniej rzecz ujmując, obawy wzbudzają przepisy prawne zmieniające polską ustawę Prawo telekomunikacyjne, które doprowadziły do przedterminowego zakończenia mandatu Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. W tym kontekście zob. również sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski, część IV.



czytaniu w ciągu 24 godzin od przedstawienia jej projektu. Warto przypomnieć, że zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych oraz udziału partnerów społecznych w procesie kształtowania polityki w Polsce było przedmiotem jednego z zaleceń skierowanych do tego państwa w kontekście europejskiego semestru w 2020 r.<sup>210</sup> Komisja Wenecka i OBWE kilkakrotnie podkreślały znaczenie gruntownej debaty nad wnioskami ustawodawczymi i poprawkami, w tym konstruktywnych konsultacji z zainteresowanymi stronami, ekspertami i społeczeństwem obywatelskim oraz dialogu z opozycją polityczną<sup>211</sup>.

**Wprowadzony przez rząd w marcu 2020 r. stan epidemii wciąż obowiązuje.** W dniu 20 marca 2020 r. Minister Zdrowia ogłosił w całym kraju stan epidemii w celu zwalczania skutków pandemii COVID-19. Stan epidemii wynika z ustawodawstwa<sup>212</sup> i umożliwia Ministrowi Zdrowia i innym członkom Rady Ministrów wprowadzanie ograniczeń konstytucyjnych wolności i nakładanie zobowiązań na obywateli i właścicieli przedsiębiorstw. Stan epidemii został wprowadzony bez ograniczeń czasowych i będzie obowiązywał do czasu, aż Minister Zdrowia odwoła go w drodze rozporządzenia. Stan epidemii oraz środki, jakie w związku z nim można wprowadzić w drodze rozporządzeń rządu, budzą wątpliwości co do ich konstytucyjności<sup>213</sup>, w odniesieniu do faktu, że w polskiej Konstytucji wyraźnie przewidziano, iż wszelkie ograniczenia podstawowych praw i wolności można wprowadzić tylko w przypadku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego<sup>214</sup>. Takie jest też stanowisko sądów w poszczególnych sprawach dotyczących nałożenia sankcji w związku z naruszeniem środków wprowadzonych w celu walki z COVID-19<sup>215</sup>.

**Środki wprowadzone przez rząd w 2020 r. w celu stawienia czoła pandemii COVID-19 w dalszym ciągu są uznawane przez sądy za niezgodne z prawem.** Po wprowadzeniu stanu epidemii<sup>216</sup> różne podmioty wyraziły zaniepokojenie z powodu nałożonych w tym kontekście

<sup>210</sup> Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r., s. 15 (Dz.U. C 282/21); zob. także: Komisja Europejska, Sprawozdanie krajowe – Polska 2020, SWD(2020) 520 final, s. 6 i 36. To zalecenie było również wydawane w poprzednich latach.

<sup>211</sup> Opinie Komisji Weneckiej: CDL-AD(2020)017, pkt 18; CDL AD(2016)026-e, pkt 21–22; OBWE-ODIHR (Urgent Interim Opinion JUD-POL/365/2019[AIC]), pkt 30. Organy takie jak Komisja Wenecka na ogół odradzają stosowanie szybkiej ścieżki legislacyjnej przy przyjmowaniu aktów prawnych regulujących ważne aspekty porządku prawnego lub politycznego (por. Checklist (CDL-AD(2019)015), pkt 75).

<sup>212</sup> Zob. ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

<sup>213</sup> Zob. na przykład list otwarty Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2020 r. (VII.565.461.2020.ST).

<sup>214</sup> W tym kontekście zob. Konstytucja RP rozdział XI (art. 228–234). Należy zwrócić uwagę, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego skutkowałoby odpowiedzialnością cywilną państwa za straty majątkowe wynikające z ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (zob. ustawa z dnia 22 listopada 2020 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela).

<sup>215</sup> Zob. poniżej.

<sup>216</sup> Stan epidemii wprowadzono rozporządzeniem Ministra Zdrowia działającego na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (zmienionej w 2020 r.). Wprowadzenie stanu epidemii umożliwia podjęcie decyzji – w drodze rozporządzeń – o nałożeniu szeregu ograniczeń i zobowiązań dotyczących poruszania się osób, działania przedsiębiorstw itp. Zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. Okres obowiązywania stanu epidemii nie jest z góry określony i rząd może go przedłużyć. Stan epidemii wprowadzony w dniu 20 marca 2020 r. nadal obowiązuje.



środków<sup>217</sup> ze względu na ich wpływ na prawa podstawowe<sup>218</sup>. Po nałożeniu grzywien przez organy państwowe, takie jak policja i inspektor sanitarny, za naruszenia środków wprowadzonych w celu walki z COVID-19 sądy powszechne i administracyjne, jak wynika z doniesień, szeroko odrzucały te grzywny, uważając je za niezgodne z polską Konstytucją<sup>219</sup>. Będący w toku wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezesa Rady Ministrów ma na celu zapobieżenie sytuacji, w której państwo polskie będzie zobowiązane pokryć straty wynikające ze środków wprowadzonych w celu walki z COVID-19<sup>220</sup>.

**Sąd Najwyższy w dalszym ciągu prowadzi kontrolę orzeczeń sądów powszechnych w niektórych sprawach sięgających nawet 20 lat wstecz.** W ramach nowej procedury skargi nadzwyczajnej nowa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych może unieważnić, w całości lub w części, prawomocny wyrok wydany przez sąd powszechny w ciągu ostatnich 20 lat,

<sup>217</sup> Jak wynika z oficjalnego oświadczenia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (NIK) z dnia 28 kwietnia 2021 r., na podstawie kontroli procedury zastosowanej do przygotowania wyborów prezydenckich w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, zleconej przez premiera, stwierdzono odpowiedzialność konstytucyjną premiera w związku z naruszeniami prawa, do jakich doszło w tym kontekście. Tego samego dnia Centralne Biuro Antykorupcyjne przeprowadziło przeszukanie *ad hoc* nieruchomości należącej do rodziny Prezesa NIK. Prezes NIK wygłosił publiczne oświadczenie, w którym uznał to przeszukanie za działanie odwetowe ze strony organów państwowych za jego działalność na tym stanowisku. Jak wynika z raportu końcowego Najwyższej Izby Kontroli opublikowanego w dniu 13 maja 2021 r., Prezes Rady Ministrów nie miał podstawy prawnej do tego, by zorganizować wybory prezydenckie w trybie korespondencyjnym, a przyjmując kompetencje, których nie powierzono mu na mocy prawa, naruszył kodeks wyborczy. W dniu 28 maja 2021 r. Prezes NIK powiedział, że formalnie poinformował prokuraturę o możliwym naruszeniu prawa przez Prezesa Rady Ministrów, szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra Aktywów Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych. Więcej informacji na temat wpływu pandemii COVID-19 na wybory prezydenckie w Polsce – zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., część I.

<sup>218</sup> Zgodnie z Konstytucją prawa podstawowe mogą być ograniczone tylko w przypadku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego, a taki stan nie został wprowadzony. Zob. na przykład oświadczenia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie środków przeciwdziałania pandemii COVID-19: <https://www.rpo.gov.pl/pl/kategoria-tematyczna/koronawirus-i-epidemia-w-polsce>.

<sup>219</sup> W szczególności na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd Najwyższy (w Izbie Karnej) czterokrotnie uchylił orzeczenia sądów niższej instancji, które potwierdzały grzywny nałożone za naruszenie środków wprowadzonych w celu walki z COVID-19, w tym z powodu naruszenia praw podstawowych i przepisów konstytucyjnych (zob. komunikaty prasowe Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 15 kwietnia 2021 r. i 19 marca 2021 r.). Niektóre sprawy przed Sądem Najwyższym są nadal w toku, zob. komunikaty prasowe Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 kwietnia 2021 r., 7 kwietnia 2021 r., 19 marca 2021 r., 17 marca 2021 r. i 20 kwietnia 2021 r.) W tym względzie zob. również Gazeta Wyborcza, „Sądy lawinowo uchylają kary nakładane przez sanepid za łamanie obostrzeń”, 16 stycznia 2021 r.; Bezprawnik.pl, „Sądy uchylają mandaty, a także umarzają postępowania w związku z nienoszeniem maseczek. *A co z karami administracyjnymi?*”, 11 października 2020 r.; Prawo.pl, „Rząd myśli o zmianach w prawie, a sądy już uniewinniają osoby bez maseczek”, 5 sierpnia 2020 r. W dniu 1 lipca 2021 r. Sąd Najwyższy orzekł, że zakaz zgromadzeń nałożony przez rząd w związku z pandemią COVID-19 jest niezgodny z Konstytucją (sprawa IV KK 238/21).

<sup>220</sup> Począwszy od stycznia 2021 r. polscy przedsiębiorcy składają pozwy zbiorowe w postępowaniu cywilnym przeciwko państwu polskiemu, domagając się odszkodowania za szkody poniesione w związku z ograniczeniami w przemieszczaniu się oraz uznania tych ograniczeń za niezgodne z Konstytucją, ponieważ zostały one wprowadzone głównie w drodze rozporządzeń Rady Ministrów. Już w sierpniu 2020 r. premier zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, zasadniczo, niekonstytucyjności przepisu kodeksu cywilnego ustanawiającego odpowiedzialność cywilną organów państwa za szkody, w zakresie, w jakim przepis ten m.in. umożliwia sądom powszechnym i administracyjnym stwierdzenie niekonstytucyjności aktu prawnego bez udziału Trybunału Konstytucyjnego (w tym względzie zob. też towarzyszący wniosek Marszałka Sejmu; sprawa K 18/20, w toku). Zob. również Gazeta Prawna, „Przedsiębiorcy pozywają Skarb Państwa za restrykcje. Pozew grupowy a indywidualny – co wybrać?”, 19 stycznia 2021 r.

z pewnymi wyjątkami<sup>221</sup>. Ta nowa procedura skargi nadzwyczajnej, oparta o szerokie kryteria, budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zasady pewności prawa<sup>222</sup>, co jest jedną z kwestii poruszonych przez Komisję w uzasadnionym wniosku przyjętym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE<sup>223</sup>. Z dostępnych informacji wynika, że dotychczas najwięcej skarg wniósł Prokurator Generalny<sup>224</sup>.

**Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego jest nadal narażona na negatywny wpływ<sup>225</sup>.** W Polsce działa różnorodne i aktywne społeczeństwo obywatelskie, na które składa się ponad 120 000 różnych organizacji pozarządowych<sup>226</sup>. W aktualizacji raportu CIVICUS z 2020 r. uznano jednak, że przestrzeń obywatelska dla funkcjonowania organizacji pozarządowych zawężyła się<sup>227</sup>. Problemem pozostaje kwestia dostępu organizacji pozarządowych do finansowania publicznego<sup>228</sup>. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego<sup>229</sup> z dnia 22 października 2020 r. prowadzące do wprowadzenia faktycznego zakazu aborcji<sup>230</sup> wywołało ogólnokrajowe pro-

<sup>221</sup> Wprowadzona niedawno zmiana ustawy o Sądzie Najwyższym przewiduje przedłużenie do 3 kwietnia 2023 r. okresu przejściowego, w którym można zaskarżyć prawomocne wyroki sądów powszechnych wydane od października 1997 r.

<sup>222</sup> Opinia Komisji Weneckiej z dnia 11 grudnia 2017 r. (CDL-AD(2017)031), pkt 53–63.

<sup>223</sup> Uzasadniony wniosek, pkt 128–131.

<sup>224</sup> Jak wynika z danych przekazanych przez Sąd Najwyższy, w 2020 r. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zbadała 29 skarg nadzwyczajnych. Od 25 lutego 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył 46 takich skarg do Sądu Najwyższego, z czego dotychczas zbadano sześć (zob. komunikat prasowy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 lutego 2021 r.; zob. także opinia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, o której mowa w części I niniejszego rozdziału).

<sup>225</sup> Sprawozdanie Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 6 stycznia 2020 r.; zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski, s. 17.

<sup>226</sup> Według polskich władz współpraca między władzami publicznymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego musi odbywać się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji, jawności, równego traktowania i niezależności.

<sup>227</sup> CIVICUS Monitor – Tracking Civic Space; ocena przestrzeni obywatelskiej zawiera się w pięciostopniowej skali: otwarta, zawężona, utrudniona, represyjna i zamknięta. Wśród głównych przyczyn oceny CIVICUS wymienia stosowanie przez organy nadmiernej siły wobec protestujących i dziennikarzy relacjonujących protesty; ciągłe ataki rządu na osoby LGBTI; pozwy wnoszone przez organy publiczne przeciwko prywatnym mediom i inne instrumenty prawne przyjęte w celu ograniczenia wolności prasy (zob. lista krajów obserwowanych CIVICUS Monitor – zaktualizowana w dniu 18 lutego 2021 r.).

<sup>228</sup> Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego odpowiada za podział funduszy rządowych i zarządzanych na szczeblu krajowym funduszy unijnych między organizacje pozarządowe. Przedstawiciele tych organizacji stanowią mniejszość w procesie decyzyjnym instytutu, któremu przewodniczy członek rządu. OBWE stwierdziła, że rząd wydaje się mieć decydujący wpływ na zarządzanie Narodowym Instytutem Wolności i jego funkcjonowanie, i wydała w tej sprawie odpowiednie zalecenia. Zob. też OBWE-ODHIR, Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders, pkt 70–73. Według informacji otrzymanych od władz Polski programy dotacji w 2020 r. dysponowały budżetem w wysokości prawie 160 mln PLN (ok. 35,5 mln EUR).

<sup>229</sup> Należy również zwrócić uwagę, że w dniu 31 lipca 2020 r. Prezes Rady Ministrów, wspierany przez Prokuratora Generalnego, Sejm i Ministra Spraw Zagranicznych, przedłożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności szeregu przepisów Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (sprawa K 11/20, w toku).

<sup>230</sup> Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność przepisów zezwalających na przeprowadzenie procedury aborcji w przypadku nieuleczalnej choroby płodu, czyli przesłanki około 98% przypadków legalnej aborcji dokonywanej w Polsce. W dołączonym do orzeczenia zdaniu odrębnym wskazano, że dwóch członków nie powinno być zasiadać w składzie sędziowskim – jeden ze względu na to, że jako członek parlamentu podpisał wniosek podobny do tego, na podstawie którego wydano orzeczenie, a drugi ze względu na to, że

testy organizowane pomimo pandemii COVID-19. Wyrażano też zaniepokojenie w związku z zastraszaniem, przemocą i zatrzymaniami uczestników pokojowych demonstracji<sup>231</sup>. W dalszym ciągu pojawiają się zgłoszenia o coraz częstszych groźbach kierowanych przeciwko aktywistom, pozostające rzekomo bez wyraźnej reakcji organów publicznych<sup>232</sup>. Rada Europy wyraziła zaniepokojenie przypadkami nękania i zastraszania społeczności LGBTI w Polsce, co szczególnie utrudnia funkcjonowanie organizacji pozarządowych LGBTI, w tym jeśli chodzi o dostęp do finansowania<sup>233</sup>. Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do Najwyższego Sądu Administracyjnego uchwały niektórych gmin, w których stwierdzają one, że są „wolne od ideologii LGBT”<sup>234</sup>.

**W związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich jest zobowiązany odejść ze stanowiska, choć nie wybrano jeszcze jego następcy.** W latach 2020 i 2021 Rzecznik Praw Obywatelskich w dalszym ciągu odgrywał zasadniczą rolę strażnika praworządności<sup>235</sup>. Na podstawie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich – zgodnie z prawem Unii będącym organem ds. równości – dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. Powołanie przez Sejm nowego Rzecznika wymaga zgody Senatu, w którym większość obecnie posiada opozycja. Po wygaśnięciu we wrześniu 2020 r. kadencji obecnego Rzecznika Praw Obywatelskich, którego kadencja zgodnie z Konstytucją trwa pięć lat<sup>236</sup>, przedstawiciele koalicji rządzącej zwrócili się do Trybunału

---

jako członek parlamentu głosował za złożeniem takiego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Zainteresowane strony zauważyły, że orzeczenie wydano z naruszeniem prawa, ponieważ Trybunał orzekał w pełnym składzie, w tym z udziałem sędziów, których status jest negowany (zob.: Fundacja Batorego, „Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych w sprawie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego aborcji”, 26 października 2020 r.).

<sup>231</sup> W dniu 11 lutego 2021 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie przyszłych wyzwań w dziedzinie praw kobiet w Europie po ponad 25 latach od uchwalenia deklaracji pekińskiej i pekińskiej platformy działania (2021/2509(RSP)). Komitet Ministrów Rady Europy wezwał Polskę do przyjęcia jasnych i skutecznych procedur dostępu do legalnej aborcji (rezolucja tymczasowa Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 12 marca 2021 r. (CM/ResDH(2021)44). Należy zauważyć, że w dniu 24 lutego 2021 r. Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia przeprowadziły wspólne wysłuchanie dotyczące „Ataku na prawo do aborcji i łamania praworządności w Polsce”.

<sup>232</sup> Oświadczenie CIVICUS z dnia 31 marca 2021 r.

<sup>233</sup> Zob. sprawozdanie Komisji Spraw Bieżących Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy z misji informacyjnej w Polsce realizowanej w listopadzie 2020 r. (10 lutego 2021 r.). Zob. również Komisarz Praw Człowieka Rady Europy – Memorandum na temat stygmatyzacji osób LGBTI w Polsce (3 grudnia 2020 r.). Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka wyraził zaniepokojenie faktem trwających represji wobec osób i aktywistów LGBTI, w tym m.in. ograniczeniami ich wolności zgromadzeń (oświadczenie Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka z dnia 14 września 2020 r.). Sprawozdanie Human Rights Watch za 2020 r. – sytuacja w Polsce.

<sup>234</sup> Komunikat prasowy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 marca 2021 r.

<sup>235</sup> W 2020 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło ponad 72 000 skarg, z czego ponad 31 000 stanowiły nowe sprawy (wzrost o 20% w porównaniu z 2019 r.). W tym samym roku Rzecznik Praw Obywatelskich zbadał ponad 36 000 spraw. Znaczna część nadesłanych skarg dotyczyła środków wprowadzonych przez rząd w celu walki z COVID-19. Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich regularnie interweniował w imieniu obywateli przed organami publicznymi i wydawał opinie na temat projektów ustaw, które to opinie organy publiczne często brały pod uwagę. Zob. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2020 (8 lutego 2021 r.); Stan praworządności w Unii Europejskiej – sprawozdania krajowych instytucji praw człowieka za 2021 r. (uwagi ENNHRI), s. 251.

<sup>236</sup> Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjne dalsze sprawowanie funkcji przez Rzecznika Praw Obywatelskich po upływie pięcioletniej kadencji określonej w Konstytucji.

Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niekonstytucyjności powyższego przepisu ustawy. W dniu 15 kwietnia 2021 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł<sup>237</sup>, że jeżeli nie zostanie wybrany nowy Rzecznik Praw Obywatelskich, dotychczasowy Rzecznik Praw Obywatelskich powinien przestać pełnić swoje obowiązki po upływie trzech miesięcy od opublikowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego<sup>238</sup> (tj. w dniu 16 lipca 2021 r.). Prace trwające w parlamencie zmierzają obecnie do powołania nowego Rzecznika Praw Obywatelskich, z poparciem wszystkich partii<sup>239</sup>. Mimo coraz większego obciążenia pracą urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich organy publiczne ponownie ograniczyły budżet przeznaczony na jego funkcjonowanie w 2021 r., przy czym tendencja ta utrzymywała się od 2016 r.

### **Załącznik I: Wykaz źródeł w porządku alfabetycznym\***

*\*Wykaz uwag nadesłanych w kontekście konsultacji na temat sprawozdania dotyczącego praworządności z 2021 r. można znaleźć na stronie <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.*

Antyweb.pl, „Raport UW: Spółki Skarbu Państwa reklamują się głównie w mediach sprzyjających władzy”, 17 lutego 2021 r. (<https://antyweb.pl/raport-uw-spolki-skarbu-panstwa-reklamuja-sie-glownie-w-mediach-sprzyjajacych-wladzy/>).

Bezprawnik.pl, „Sądy uchylają mandaty, a także umarzają postępowania w związku z nie-  
noszeniem maseczek. A co z karami administracyjnymi?”, 11 października 2020 r. (<https://bezprawnik.pl/uchylenie-kary-administracyjnej-za-brak-maseczki/>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2020), „Koronawirus. RPO do MS: elektronizacja wymiaru Sprawiedliwości niezbędna nie tylko ze względu na epidemię” – pismo z dnia 9 czerwca 2020 r. przesłane do Ministerstwa Sprawiedliwości (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-elektronizacja-wymiaru-sprawiedliwosci-niezbedna>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2020), list do Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2020 r. ([https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/do%20Prezesa%20RM%20ws%20naruszania%20praw%20i%20wolno%C5%9Bci%20w%20czasie%20pandemii%2C%204.06.2020\\_0.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/do%20Prezesa%20RM%20ws%20naruszania%20praw%20i%20wolno%C5%9Bci%20w%20czasie%20pandemii%2C%204.06.2020_0.pdf)).

<sup>237</sup> Orzeczenie wywołało pewne kontrowersje. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił, że wyrok został sporządzony przez sędziego sprawozdawcę, który pełniąc poprzednią funkcję członka koalicji rządowej otwarcie atakował Rzecznika Praw Obywatelskich, w tym wysuwał wobec niego oskarżenia o działanie przeciwko polskiemu rządowi. Rzecznik poparł również zarzuty dotyczące bezprawnego manipulowania przy składzie orzekającym i uważa, że niektórzy sędziowie powinni zostać odsunięci od wykonywania swoich obowiązków ze względu na swoją wcześniejszą działalność.

<sup>238</sup> Tuż po tym ENNHRI wydała oświadczenie, w którym podkreśliła, że podczas wyboru i powoływania nowych szefów NHRI oraz podczas wszelkich związanych z tym okresów przejściowych należy przestrzegać odpowiednich norm międzynarodowych. Jest to niezbędne do zapewnienia niezależności, pluralizmu i skuteczności NHRI. Zgodnie z pisemnym uzasadnieniem do tego orzeczenia począwszy od 15 lipca 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, którego kadencja skończyła się we wrześniu 2020 r., nie może już wykonywać uprawnień do interweniowania w sprawach przed polskimi sądami, w tym w odniesieniu do reprezentowania obywateli przed sądami, ani przyłączać się do postępowań ze skargi kasacyjnej.

<sup>239</sup> Po pięciu nieudanych próbach Sejm powołał nowego Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 9 lipca 2021 r. Nowo powołany musi jeszcze zostać zatwierdzony przez Senat.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2021), „Bezprawna manipulacja składem TK ws. kadencji RPO. Wniosek Rzecznika o wyłączenie Julii Przyłębskiej” oświadczenie z dnia 9 kwietnia 2021 r. (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/manipulacja-skladem-tk-kadencja-rpo-wylaczenie-julii-przylebskiej>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2021), „Zmiany w ustawie o SN – niekonstytucyjne. Opinia Rzecznika dla Senatu” – opinia (IV.510.20.2021) z dnia 23 marca 2021 r. (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-nowela-ustawy-sn-niekonstytucyjna>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2021), komunikaty prasowe z dnia 25 lutego, 17 marca, 19 marca, 29 marca, 7 kwietnia, 15 kwietnia, 20 kwietnia, 22 kwietnia i 5 lipca 2021 r.

Centralne Biuro Antykorupcyjne, „Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2020 r.” ([https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty\\_pdf/informacja\\_2020\\_.pdf](https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/informacja_2020_.pdf)).

Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów (2021), Monitor pluralizmu mediów z 2021 r.

CIVICUS Monitor, Lista krajów obserwowanych, 18 lutego 2021 r. (<https://monitor.civicus.org/watch-list/>).

CIVICUS, Monitor Tracking Civic Space (obserwatorium przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego) (<https://monitor.civicus.org/>).

CIVICUS, oświadczenie z dnia 31 marca 2021 r. (<http://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/5017-poland-escalating-threats-to-women-activists>).

Court Watch Polska (2020), „Sądy dostępne przez Internet – Szanse i Zagrożenia” ([https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2020/12/FCWP\\_raport\\_sady\\_dostepne\\_przez\\_internet\\_szanse\\_i\\_zagrozenia.pdf](https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2020/12/FCWP_raport_sady_dostepne_przez_internet_szanse_i_zagrozenia.pdf)).

doRzeczy.pl, „NIK przygląda się sprawie Obajtka. Analizowane są dokumenty”, 22 marca 2021 r. (<https://dorzeczy.pl/kraj/176701/dworek-obajtka-i-wysoka-dotacja-z-ministerstwa-nik-analizuje-dokumenty.html>).

doRzeczy.pl, „Przyłębska o wyroku ETPCz. Padły mocne słowa”, 7 maja 2021 r. (<https://dorzeczy.pl/kraj/183919/etpcz-wydal-wyrok-ws-tk-jest-komentarz-przylebskiej.html>).

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2019), badanie Eurobarometr Flash 482: Opinia przedsiębiorców na temat korupcji w UE ([https://data.europa.eu/data/datasets/s2248\\_482\\_eng?locale=pl](https://data.europa.eu/data/datasets/s2248_482_eng?locale=pl)).

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2020), specjalne badanie Eurobarometr 502: *Korupcja* ([https://data.europa.eu/data/datasets/s2247\\_92\\_4\\_502\\_eng?locale=pl](https://data.europa.eu/data/datasets/s2247_92_4_502_eng?locale=pl)).

EURACTIV.com, „Poland’s PKN Orlen says media takeover unchanged by court decisions”, 14 kwietnia 2021 r. ([https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/polands-pkn-ornlen-says-media-takeover-unchanged-by-court-decision/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/polands-pkn-ornlen-says-media-takeover-unchanged-by-court-decision/)).

Fundacja Batorego, „Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych w sprawie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego aborcji”, 26 października 2020 r. (<https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-zespolu-ekspertow-prawnych-w-sprawie-rozstrzygnięcia-trybunalu-konstytucyjnego-dotyczące-aborcji/>).

Gazeta Prawna, „Przedsiębiorcy pozywają Skarb Państwa za restrykcje. Pozew grupowy a indywidualny – co wybrać?”, 19 stycznia 2021 r. (<https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/8071943-pozwy-przedsiębiorców-za-lockdown-ograniczenia-obostrzenia-restrykcje-zakazy.html>).



Gazeta Wyborcza, „Lex Obajtek. Jego sprawa zniknęła z sądu, gdy PiS pozmieniał prawo”, 8 marca 2021 r. (<https://wyborcza.pl/7,75398,26858443,lex-obajtek-tak-pis-zmienial-prawo-by-oczyszcic-prezesa-orlenu.html>).

Gazeta Wyborcza, „Międzynarodowy Instytut Prasy: Czystka w Polska Press nabrała tempa”, 11 czerwca 2021 r. (<https://wyborcza.pl/7,75399,27189270,miedzynarodowy-instytut-prasy-czystka-w-polska-press-nabrała.html>).

Gazeta Wyborcza, „Sądy lawinowo uchylają kary nakładane przez sanepid za łamanie obostrzeń”, 16 stycznia 2021 r. (<https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,26689917,kary-sanepidu-lawinowo-uchylane-w-sadzie.html>).

GRECO (2009), Trzecia runda ewaluacyjna, raport z oceny Polski.

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, projekt sprawozdania zgodności dotyczącego Polski.

Human Rights Watch (2021), Sprawozdanie za 2020 r. – sytuacja w Polsce (<https://www.hrw.org/pl/world-report/2021/country-chapters/377419>).

Infor.pl, „Wpłaty na rzecz polskiej kinematografii (tzw. podatek od seriali) od 1 lipca 2020 r.”, 22 maja 2020 r. (<https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/4586080,Wplaty-na-rzecz-polskiej-kinematografii-tzw-podatek-od-seriali-od-1-lipca-2020-r.html>).

Komisja Europejska (2017), uzasadniony wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017) 835 final – 2017/0360 (NLE)).

Komisja Europejska (2017, 2019, 2021), komunikaty prasowe IP/17/5367, IP/19/6033, IP/21/1524.

Komisja Europejska (2020), Sprawozdanie krajowe – Polska, SWD(2020) 520 final.

Komisja Europejska (2021), Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości.

Komitet Ochrony Dziennikarzy, „Polskie oddziały prewencji policji zaatakowały dziennikarza relacjonującego demonstracje”, 16 listopada 2020 r. (<https://cpj.org/2020/11/polish-riot-police-attack-journalists-covering-demonstrations/>).

Kowalski T. (2020), „Analiza wydatków reklamowych spółek skarbu Państwa (SSP) w latach 2015–2019 (na podstawie monitoringu firmy Kantar Media)” ([https://www.researchgate.net/publication/339800640\\_Analiza\\_wydatkow\\_reklamowych\\_spolek\\_skarbu\\_panstwa\\_SSP\\_w\\_latach\\_2015-2019](https://www.researchgate.net/publication/339800640_Analiza_wydatkow_reklamowych_spolek_skarbu_panstwa_SSP_w_latach_2015-2019)).

Krajowa Rada Sądownictwa, opinia z dnia 12 marca 2021 r. (WO 420.18.2021).

Krajowa Rada Sądownictwa, oświadczenia WW.023.1.2021 i WP 024-13/19 z dnia 12 marca 2021 r.

Lexology.com (2020), „Poland to introduce »Netflix tax« to support local filmmakers” (<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=e090553b-f313-4855-95d5-95ab6ce4c05a>).

Media Freedom Rapid Response (2020), „Mission to Poland (November–December 2020) mission report” ([https://ipi.media/wp-content/uploads/2021/02/20210211\\_Poland\\_PF\\_Mission\\_Report\\_ENG\\_final.pdf](https://ipi.media/wp-content/uploads/2021/02/20210211_Poland_PF_Mission_Report_ENG_final.pdf)).



Media Freedom Rapid Response (2021), „Democracy declining: Erosion of Media Freedom in Poland” (<https://www.mfrr.eu/purchase-of-polska-press-by-state-energy-giant-spells-disaster-for-media-freedom-in-poland/>).

Ministerstwo Sprawiedliwości (2021), „Sędziowie pokoju – sprawiedliwość blisko ludzi” – komunikat prasowy z dnia 18 marca 2021 r. (<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sedziowie-pokoju--sprawiedliwosc-blisko-ludzi>).

Ministerstwo Sprawiedliwości (2021), „TSUE stosuje podwójne standardy w ocenie krajów Unii Europejskiej” – konferencja prasowa Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 6 maja 2021 r. (<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/tsue-stosuje-podwojne-standardy-w-ocenie-krajow-unii-europejskiej>).

Ministerstwo Sprawiedliwości (2021), dane dotyczące skuteczności postępowania sądowego – czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2020 (<https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/download,2853,53.html>).

Money.pl, „Podatek od mediów wróci? GW: Kaczyński chce go w Nowym Ładzie”, 30 kwietnia 2021 r. (<https://www.money.pl/gospodarka/podatek-od-mediow-wroci-gw-kaczynski-chce-go-w-nowym-ladzie-6634607311055392a.html>).

Naczelna Rada Adwokacka, opinia z dnia 12 lutego 2021 r. (<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/7643D6B48A81923CC125867D00459CA6/%24File/867-008.pdf>).

Naczelna Rada Adwokacka, opinia z dnia 9 marca 2021 r. (<http://www.nra.pl/szukaj-dokumenty/dokument/699/?page=1&dataod=2020&datado=2021&organ=15&sort=2>).

Naczelna Rada Adwokacka, oświadczenie z dnia 16 października 2020 r. (<http://www.nra.pl/szukaj-dokumenty/dokument/690/?page=1&dataod=2020&datado=2021&organ=15&sort=2>).

Naczelna Rada Adwokacka, uchwała z dnia 12 marca 2020 r. ([http://www.nra.pl/admin/wgrane\\_dokumenty/uchwala-nr-1552020covid19obiegowo.pdf](http://www.nra.pl/admin/wgrane_dokumenty/uchwala-nr-1552020covid19obiegowo.pdf)).

Najwyższa Izba Kontroli, „Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego” – raport z dnia 13 maja 2021 r. (D/20/502).

Najwyższa Izba Kontroli, „P/19/038 – Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru „sprawiedliwości”, raport z dnia 15 stycznia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli, „Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020” – raport z dnia 21 grudnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli, oświadczenie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 28 kwietnia 2021 r. (<https://wpolityce.pl/polityka/548859-banas-reaguje-na-dzialania-cba-padly-mocne-slowa>).

OBWE: Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) (2014), Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders (<https://www.osce.org/odihr/guidelines-on-the-protection-of-human-rights-defenders>).

OBWE: Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) (2020), sprawozdanie końcowe dotyczące wyborów prezydenckich w Polsce w dniach 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. (specjalna misja oceny wyborów) (<https://www.osce.org/files/f/documents/6/2/464601.pdf>).

OECD (2015), „Poland: Follow up to the Phase 3 Report and Recommendations”, 19 października 2015 r. (<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Poland-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf>).

OECD (2018), oświadczenie „Polska musi podjąć pilne działania legislacyjne w celu zwalczania przekupstwa zagranicznego”, 22 marca 2018 r. (<https://www.oecd.org/fr/presse/polska-musi-podj-pilne-dziaania-legislacyjne-w-celu-zwalczania-przekupstwa-zagranicznego.htm>).

Oko.Press, „Szaleństwo Prokuratury Krajowej. Ściga 7 sędziów za korzystne dla gnębionego prokuratora orzeczenia”, 16 grudnia 2020 r. (<https://oko.press/szalenstwo-prokuratury-krajowej-sciga-7-sedziow-za-korzystne-dla-gnebnionego-prokuratora-orzeczenia/>).

Organizacja Narodów Zjednoczonych (2020), Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, oświadczenie z dnia 14 września 2020 r. (<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26226>).

Organizacja Narodów Zjednoczonych (2021), Implementation Review Group (cycle 1) (<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/IRG/implementation-review-group.html>).

Parlament Europejski (2017), rezolucja z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce.

Parlament Europejski (2018), rezolucja z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce.

Parlament Europejski (2020a), rezolucja z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier.

Parlament Europejski (2020b), rezolucja z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności.

Parlament Europejski (2021), rezolucja z dnia 3 lutego 2021 r. w sprawie przyszłych wyzwań w dziedzinie praw kobiet w Europie: po ponad 25 latach od uchwalenia deklaracji pekińskiej i pekińskiej platformy działania.

Politico, „Polish media suspend reporting to protest planned tax on advertising”, 10 lutego 2021 r. (<https://www.politico.eu/article/polish-media-suspend-reporting-to-protest-a-planned-tax-on-advertising/>).

Prawo.pl, „Raport: Pandemia musi przyspieszyć informatyzację sądów”, 3 lutego 2021 r. (<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/jak-cyfryzowac-wymiar-sprawiedliwosci-z-korzyscia-dla-obywateli,506250.html>).

Prawo.pl, „Rząd myśli o zmianach w prawie, a sądy już uniewinniają osoby bez maseczek”, 5 sierpnia 2020 r. (<https://www.prawo.pl/prawo/rzad-mysli-o-zmianach-w-prawie-a-sady-juz-uniewinniaja-osoby-bez,502143.html>).

Press.pl, „Postraszyć redaktora”, 21 sierpnia 2020 r. (<https://www.press.pl/tresc/62912,postraszyc-redaktora>).

Press.pl, „Spółki Skarbu Państwa wydały na reklamę mniej, niż rok wcześniej”, 18 lutego 2021 r. ([https://www.press.pl/tresc/64910,spolki-skarbu-panstwa-wydaly-na-reklame-mniej\\_niz-rok-wczesniej](https://www.press.pl/tresc/64910,spolki-skarbu-panstwa-wydaly-na-reklame-mniej_niz-rok-wczesniej)).

Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom>).

Rada Europy, Sekretarz Generalny Rady Europy: List otwarty do Ministra Sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej, 30 czerwca 2021 r. (<https://rm.coe.int/zbigniew-moj-poland-30-06-21/1680a30491>).

Rada Europy: Europejski Trybunał Praw Człowieka, komunikaty prasowe 066(2021) i 140(2021).

Rada Europy: Komisja Spraw Bieżących Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych (2020), sprawozdanie z misji informacyjnej w Polsce realizowanej w listopadzie 2020 r. (<https://www.coe.int/en/web/portal/-/new-reports-show-increasing-discrimination-and-attacks-on-lgbt-people-in-poland-and-europe-as-a-whole>).

Rada Europy: Komisja Wenecka (2016), Opinia w sprawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (CDL AD(2016)026-e), 14 października 2016 r.

Rada Europy: Komisja Wenecka (2017), Opinia w sprawie ustawy Prawo o prokuraturze ze zmianami (CDL-AD(2017)028), 11 grudnia 2017 r.

Rada Europy: Komisja Wenecka (2019), Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a Checklist (CDL-AD(2019)015), 24 czerwca 2019 r.

Rada Europy: Komisja Wenecka (2020), Joint Urgent Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on Amendments to the law on the Common Courts, the Law on the Supreme Court, and some other laws (CDL-AD(2020)017), 22 czerwca 2020 r.

Rada Europy: Komitet Ministrów (2010), Zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie: *niezawisłości, efektywności i odpowiedzialności sędziów*.

Rada Europy: Komitet Ministrów Rady Europy (2021), rezolucja tymczasowa z dnia 12 marca 2021 r. (CM/ResDH(2021)44).

Rada Europy: Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (2021), Judges in Poland and in the Republic of Moldova must remain independent – rezolucja 2359(2021), 6 stycznia 2021 r.

Rada Unii Europejskiej (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. (Dz.U. C 282/21), 20 lipca 2020 r.

Reporterzy bez Granic (2021), „With firing of four editors, »repolonisation« under way in Poland, 10 maja 2021 r. (<https://rsf.org/en/news/firing-four-editors-repolonisation-under-way-poland>).

Reporterzy bez Granic (2021), World Press Freedom Index for 2021 (<https://rsf.org/en/ranking/2021>).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. z 2021, poz. 153, 22 stycznia 2021 r.

Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, Komunikat Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego z dnia 22 lipca 2020 r. (<http://rzecznik.gov.pl/2020/07/komunikat-zastepcy-rzecznika-dyscyplinarnego-sedziego-przemyslaw-a-radzika-w-sprawie-wszczecia-postepowan-dyscyplinarnych-przeciwko-14-sedziom/>).

Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, Komunikat Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego z dnia 4 sierpnia 2020 r. (<http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2020/08/KOMUNIKAT04082020.pdf>).

Stowarzyszenie Prokuratorów, „Lex Super Omnia”, oświadczenia z dnia 26 kwietnia i z dnia 3 czerwca 2020 r.

Stowarzyszenie Sędziów „Themis”, raport (wydanie drugie), „From bad to worse – the Polish judiciary in the shadow of the »muzzle act«”, 31 grudnia 2020 r. (<http://themis-sedziowie.eu/materials-in-english/from-bad-to-worse-the-polish-judiciary-in-the-shadow-of-the-muzzle-act-annual-report-for-2020-second-publication/>).

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, oświadczenie z dnia 9 maja 2020 r. (<https://www.iustitia.pl/83-komunikaty-i-oswiadczenia/3830-rekomendacje-ssp-iustitia-dotyczace-funkcjonowania-sadow-podczas-pandemii-koronawirusa>).

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, raport z 2020 r., „Wymiar sprawiedliwości pod presją” (<https://www.iustitia.pl/en/activity/informations/3724-report-justice-under-pressure-years-2015-2019>).

Transparency International (2020), „Exporting Corruption 2020” (<https://www.transparency.org/en/publications/exporting-corruption-2020>).

Transparency International (2021), Corruption Perceptions Index 2020. (<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>).

TVP Info, „Kim jest Agnieszka Domańska? Sędzia zdecydowała o nieprzedłużeniu aresztu Sławomira Nowaka”, 12 kwietnia 2021 r. (<https://www.tvp.info/53268943/afera-slawomira-nowaka-kim-jest-sedzia-agnieszka-domanska-ktora-nie-przedluzyla-aresztu-jest-zwiazana-ze-stowarzyszeniem-iustitia>).

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, „Orlen/Polska Press – zgoda Prezesa UOKiK”, 5 lutego 2021 r. ([https://www.uokik.gov.pl/news.php?news\\_id=17202](https://www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=17202)).

wPolityce.pl, „»Kasta« wspiera LGBT! Sędzia nie uznaje płci metrykalnych i zwraca się do powoda tak jak on sobie tego życzy. To sąd, czy lewacka pogawędka?”, 20 kwietnia 2021 r. (<https://wpolityce.pl/polityka/547773-kasta-wspiera-lgbt-sedzia-nie-uznaje-plci-metrykalnych>).

wPolityce.pl, „Rzecznik TSUE na straży bezkarności »kasty«: Polskie prawo ws. systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów jest sprzeczne z prawem UE”, 6 maja 2021 r. (<https://wpolityce.pl/polityka/549853-rzecznik-tsue-na-strazy-bezkarnosci-kasty>).

wPolityce.pl, „Ujawniamy. Kto steruje antypolską narracją w TSUE? Podwójne standardy i zblatowanie z »kastą« Tancheva – Rzecznika Generalnego TSUE”, 26 i 27 kwietnia 2021 r. (<https://wpolityce.pl/polityka/548527-ujawniamy-kto-steruje-antypolska-narracja-w-tsue>).

wPolityce.pl, „Ujawniamy. Sędzie ze składu orzekającego ws. Noakowskiego 16 są członkami skrajnie upolitycznionych stowarzyszeń sędziowskich”, 19 stycznia 2021 r. (<https://wpolityce.pl/polityka/535533-sedzie-z-iustitii-w-skladzie-orzekajacym-ws-noakowskiego-16>).

wPolityce.pl, „Ujawniamy. Z rządu Tuska do TSUE! Kim jest rozgrywający, który przydziela polskie sprawy rzecznikowi trzymającemu z polską »kastą«”, 6 maja 2021 r. (<https://wpolityce.pl/polityka/549862-ujawniamy-z-rzadu-tuska-do-tsue!-kim-jest-rozgrywajacy-ktory-przydziela-polskie-sprawy-rzecznikowi-trzymajacemu-z-polska-kasta>).

**Załącznik II: Wizyta krajowa w Polsce**

W kwietniu 2021 r. służby Komisji przeprowadziły wirtualne spotkania z następującymi podmiotami:

- Amnesty International;
- Forum Obywatelskiego Rozwoju;
- Fundacja – Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris;
- Fundacja – Instytut Prawa Ustrojowego;
- 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;
- Ministerstwo Kultury;
- Naczelna Rada Adwokacka;
- Naczelny Sąd Administracyjny;
- Rada Mediów Narodowych;
- Rzecznik Praw Obywatelskich;
- Sąd Najwyższy;
- Stowarzyszenie Polskich Mediów;
- Stowarzyszenie Polskie Telewizje Lokalne i Regionalne;
- Stowarzyszenie prokuratorów „Lex Super Omnia”;
- Stowarzyszenie sędziów „Iustitia”;
- Stowarzyszenie sędziów „Themis”;
- Towarzystwo Dziennikarskie;
- Towarzystwo Dziennikarzy Polskich;
- Trybunał Konstytucyjny;
- Watchdog Polska.

\* Komisja spotkała się również z następującymi organizacjami w ramach różnych spotkań horyzontalnych:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Partnership for Democracy
- Europejska Federacja Dziennikarzy
- Europejska Sieć Międzynarodowej Federacji Planowanego Rodzicielstwa (IPPF EN)

- Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów
- Europejskie Forum Młodzieży
- Europejskie Forum Obywatelskie
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Konferencja Kościołów Europejskich
- Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka
- Międzynarodowa Komisja Prawników
- Międzynarodowy Instytut Prasowy
- Niderlandzki Komitet Helsiński
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporterzy bez Granic
- Społeczeństwo Obywatelskie Europy
- Transparency International EU



## Rozdział 13

### Praworządność w Polsce w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego

#### 13.1. Wstęp

Opracowanie skupia się przede wszystkim na rezolucjach Parlamentu przyjętych w roku 2020. Jednak Parlament w swych rezolucjach od dawna odnosi się do wartości Unii<sup>1</sup>, w tym do praworządności i kwestii jej naruszenia nie tylko w Polsce, ale również w innych państwach członkowskich, a także w państwach spoza Unii. Zagrożenie praworządności w Polsce stało się przedmiotem rezolucji przyjętych przez Parlament również w latach 2021–2022.

Wśród rezolucji Parlamentu można znaleźć rezolucje bezpośrednio dotyczące naruszeń praworządności w Polsce<sup>2</sup> bądź w Polsce i innym państwie członkowskim<sup>3</sup>, rezolucje odnoszące się ogólnie do praworządności bez wskazania *expressis verbis* państw, w których dochodzi do naruszeń<sup>4</sup> (choć w wielu wypadkach możliwa jest identyfikacja tych państw<sup>5</sup>) oraz rezolucje, które dotyczą naruszeń wartości ściśle związanych z praworządnością, wśród których można wskazać rezolucje bezpośred-

---

<sup>1</sup> Sam Parlament stwierdza, że do ataków na wartości Unii odnosi się od 2011 r.; Rezolucja 2020/2072(INI), lit. C.

<sup>2</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE)), Dz.U. C 385 z 22.9.2021, s. 317–333.

<sup>3</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier (2020/2513(RSP)), Dz.U. C 270 z 7.07.2021, s. 91–93.

<sup>4</sup> 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 29.09.2021, s. 2–13).

<sup>5</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI (2019/2933(RSP)), Dz.U. C 255 z 29.06.2021, s. 7–12. Rezolucja odnosi się nie tylko do Polski, ale również do innych państw członkowskich, np. Rumunii, Węgier i Słowenii. Rezolucja nawet gdy nie wymienia Polski *expressis verbis*, nie ma wątpliwości, że odnosi się do naruszeń praw podstawowych w tym kraju.

nio dotyczące Polski<sup>6</sup> oraz rezolucje o charakterze ogólnym, które nie wymieniają w tytule państw członkowskich<sup>7</sup>.

Parlament nie tylko stwierdza, że praworządność jest zagrożona lub doszło do jej naruszenia w określonych obszarach, ale także proponuje środki zaradcze<sup>8</sup> oraz krytycznie odnosi się do mechanizmów ochrony praworządności i innych wartości Unii oraz do działań podejmowanych przez Komisję i Radę lub braku działań, które według Parlamentu powinny zostać przedsięwzięte przez instytucje UE.

Rozdział niniejszy wyjaśnia jak Parlament postrzega pojęcie praworządności i konsekwencje jej naruszania przez państwa członkowskie (pkt 13.2). Następnie przedstawia obszary naruszeń praworządności w Polsce, do których odnosi się Parlament w swoich rezolucjach (pkt 13.3). Ponadto opracowanie wyjaśnia jak Parlament ocenia istniejące mechanizmy ochrony praworządności oraz ich stosowanie przez inne instytucje UE, zwłaszcza przez Komisję Europejską i Radę (pkt 13.4) oraz przedstawia proponowane przez Parlament środki zaradcze, które należy wprowadzić w drodze nowych regulacji oraz w drodze zmiany sposobu działań podejmowanych przez unijne instytucje (pkt 13.5).

## 13.2. Pojęcie praworządności i konsekwencje jej naruszenia w świetle rezolucji Parlamentu

Parlament przyjmuje szerokie rozumienie pojęcia praworządności. Wskazuje na to krytyka wobec Komisji i Rady, które według Parlamentu „powinny wystrzegać się wąskiej interpretacji zasady praworządności”<sup>9</sup>. Parlament podkreśla „związek między praworządnością, demokracją i prawami podstawowymi”<sup>10</sup> oraz powiązanie praworządności z innymi wartościami Unii (przede wszystkim wymienionymi w art. 2 TUE) oraz z zasadą niedyskryminacji<sup>11</sup>. Takie rozumienie praworządności jest zgodne z definicją „rule of law” zawartą w art. 2 lit. a Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, która brzmi:

<sup>6</sup> 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, dalej zwana rezolucją 2020/2876(RSP).

<sup>7</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI (2019/2933(RSP)), Dz.U. C 255 z 29.06.2021, s. 7–12, dalej zwana rezolucją 2019/2933(RSP).

<sup>8</sup> Środki zaradcze proponowane są w rezolucjach, które opisują naruszenia lub cała rezolucja jest poświęcona przedstawieniu propozycji Parlamentu; np. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych (2020/2072(INI))

<sup>9</sup> Rezolucja 2021/2557(RSP), lit N.

<sup>10</sup> Rezolucja 2022/2647(RSP), pkt 4.

<sup>11</sup> Rezolucja 2021/2880(RSP), pkt 30 – Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 września 2021 r. w sprawie wolności mediów i dalszego pogarszania się stanu praworządności w Polsce (2021/2880(RSP)), Dz.U. C 117 z 11.03.2022, s. 151–158.

„państwo prawne” odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE. Obejmuje ono: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE.

Parlament odwołuje się do tej definicji w pkt 30 Rezolucji 2021/2880(RSP) jako definicji praworządności, oceniając tę definicję jako jasną. Przy czym należy zauważyć, że określeniem definiowanym w Rozporządzeniu 2020/2092 jest „państwo prawne”, a nie „praworządność”<sup>12</sup>. Rozważania dotyczące relacji w jakiej znajdują się względem siebie pojęcia „praworządności” oraz „państwa prawnego” wykraczają poza zakres tego opracowania. W literaturze przyjmuje się że „praworządność jest immanentną cechą państwa prawa”<sup>13</sup>. Zatem określenia te są bliskoznaczne, ale nie są synonimiczne<sup>14</sup>.

Naruszenie praworządności stanowi według Parlamentu zagrożenie dla funkcjonowania Unii, którą postrzega nie tylko jako wspólnotę gospodarczą, ale także jako unię wspólnych wartości. Konsekwencją kryzysu praworządności jest osłabienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi<sup>15</sup>, gdyż naruszenie przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE, a nawet zaistnienie wyraźnego ryzyka poważnego ich naruszenia nie dotyczy tylko tego państwa, ale negatywnie wpływa na pozostałe państwa członkowskie i na charakter Unii Europejskiej<sup>16</sup>.

Mocny język, jakim posługuje się Parlament w rezolucjach daje wyraz ogromnej skali naruszeń. Na przykład Parlament „ostrzega, że Unia stoi w obliczu **bezprecedensowego i nasilającego się kryzysu wartości** leżących u jej podstaw, który zagraża jej długofalowemu przetrwaniu jako demokratycznego projektu pokojowego”, a także Parlament „jest **poważnie** zaniepokojony [...]”<sup>17</sup> oraz ma na uwadze, że „w poprzednim dziesięcioleciu w kilku państwach członkowskich doszło do **bezcelnych** ataków na wartości Unii”<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> Ta niespójność terminologiczna wynika z tego, że tekst rezolucji był prawdopodobnie tłumaczony na język polski z angielskiego. W wersji angielskiej rezolucji posłużono się określeniem „rule of law”, które jest definiowane w art. 2 lit. a Rozporządzenia 2020/2092. Wyrażenie „rule of law” jest tłumaczone na polski jako „państwo prawne”, „państwo prawa”, „praworządność” lub „rządy prawa”; zob. wpis w terminologicznej bazie UE, <https://iate.europa.eu/search/result/1656680057260/1> (dostęp 10.01.2022).

<sup>13</sup> M. Romanowski, *Wartości Unii Europejskiej a praworządność*, Warszawa 2020, s. 354

<sup>14</sup> Tamże. Szerzej na ten temat A. Arnull, *Zasada państwa prawnego w Unii Europejskiej, w: Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej*, A. Arnull, D. Wincott (red.), Warszawa 2007, s. 227.

<sup>15</sup> Por. Rezolucję 2020/2072(INI), lit. F oraz pkt 12.

<sup>16</sup> Rezolucja 2017/0360R(NLE), lit. C.

<sup>17</sup> 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 29.09.2021, s. 6, pkt 2.

<sup>18</sup> Rezolucja 2020/2072(INI), lit. C.

### 13.3. Obszary, w których dochodzi do naruszenia praworządności

#### 13.3.1. Wprowadzenie

Szerokie ujęcie zasady praworządności oraz jej powiązanie z zasadami i wartościami wymienionymi w art. 2 TUE, a także przyjęcie, że UE może stwierdzić ich poważne naruszenie również w dziedzinach, w których państwa członkowskie działają autonomicznie<sup>19</sup> powoduje, iż Parlament dostrzega naruszenie tej zasady w Polsce w wielu obszarach. W rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności<sup>20</sup> – podstawowej rezolucji z 2020 r. poświęconej ocenie stanu praworządności w Polsce – Parlament wyraża swoje obawy w odniesieniu do: niezależności sądownictwa i praw sędziów (13.3.2), funkcjonowania systemu legislacyjnego i wyborczego (13.3.3) oraz ochrony praw podstawowych (pkt 1 rezolucji). Przegląd wspomnianej rezolucji oraz innych rezolucji Parlamentu pozwala wymienić następujące obszary w zakresie ochrony praw podstawowych: wolność słowa, w tym wolność mediów (13.3.4), prawa do równego traktowania, w tym prawa osób LGBTIQ+ (13.3.5), prawa kobiet (13.3.6), prawo do edukacji (13.3.7), wolność sztuki i nauki (13.3.8), wolność zgromadzeń (13.3.9). Parlament opisuje naruszenia w poszczególnych obszarach opierając się przede wszystkim na sprawozdaniach Komisji Europejskiej oraz ustaleniach Komisji Weneckiej. Wzywa Polskę do podjęcia określonych działań lub zaniechania wskazanych praktyk. Opisuje i ocenia działania podjęte przez instytucje UE w celu ochrony praworządności i praw podstawowych w Polsce. Ocenie negatywnej towarzyszą apele i wezwania kierowane do instytucji unijnych, określające jakie działania powinny zostać podjęte. Rezolucje Parlamentu nie są wiążące. Zatem nie zawsze instytucje podejmują działania zgodne z rezolucjami.

#### 13.3.2. Niezależność sądownictwa i prawa sędziów

Prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości jest warunkiem *sine qua non* realizacji zasady praworządności. Parlament uznaje, że organizacja krajowego wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji państw członkowskich<sup>21</sup>. Jednak obszar ten ma istotne znaczenie dla UE, gdyż sędziowie krajowi są również sędziami europejskimi, którzy stosują prawo unijne<sup>22</sup>. Dlatego państwa członkowskie wykonując swoje kompetencje powinny wypełniać zobowiązania unijne, a sędziowie krajowi mają obowiązek pomijania przepisów krajowych niezgodnych z prawem UE<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Rezolucja 2017/0360R(NLE), lit. B.

<sup>20</sup> Dz.U. C 385 z 22.09.2021, s. 317–333.

<sup>21</sup> Rezolucja 2017/0360R(NLE), pkt 14.

<sup>22</sup> Tamże.

<sup>23</sup> Tamże, pkt 33.

Zdaniem Parlamentu Europejskiego reforma sądownictwa w Polsce spowodowała „poważne, trwałe i systemowe naruszenie praworządności”<sup>24</sup>, osłabiając niezawisłość sądownictwa oraz zasadę podziału władzy. Parlament zwraca szczególną uwagę na:

- 1) poważne osłabienie niezależności i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego, w wyniku czego „w Polsce nie można już skutecznie zagwarantować konstytucyjności ustaw”<sup>25</sup>;
- 2) naruszenie modelu podziału uprawnień między prezydenta a środowisko sędziowskie, w związku ze zmianami w sposobie nominowania kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, co stanowi naruszenie art. 183 ust. 3 Konstytucji RP<sup>26</sup>;
- 3) możliwość wywierania wpływu na postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego przez Prezydenta RP i Ministra Sprawiedliwości, co również zagraża zasadzie podziału władzy<sup>27</sup>;
- 4) naruszenie zasady nieusuwalności sędziów poprzez obniżenie wieku emerytalnego, co stanowi zagrożenie dla niezawisłości sędziów<sup>28</sup>;
- 5) poważne upolitycznienie Krajowej Rady Sądownictwa – organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów<sup>29</sup>;
- 6) połączenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, zwiększenie uprawnień Prokuratora Generalnego wobec systemu prokuratorskiego<sup>30</sup>, zwiększenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości wobec sądownictwa<sup>31</sup>;
- 7) nowy system środków dyscyplinarnych wobec sędziów<sup>32</sup>;
- 8) zmiany dotyczące ustroju sądów powszechnych<sup>33</sup>;
- 9) system przechodzenia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych<sup>34</sup>.

Parlament potępia zmiany organizacji wymiaru sprawiedliwości, które nie tylko podważają autorytet wymiaru sprawiedliwości<sup>35</sup>, ale poprzez naruszenie zasad niezawisłości sędziów, niezależności sądów, podziału władzy i praworządności, są sprzeczne z prawem UE. Dlatego przyjął z zadowoleniem wszczęcie przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i wzywa Komisję do dalszych działań<sup>36</sup>.

<sup>24</sup> Tamże, pkt 37.

<sup>25</sup> Tamże, pkt 15.

<sup>26</sup> Tamże, pkt 16.

<sup>27</sup> Tamże, pkt 18.

<sup>28</sup> Tamże, pkt 30.

<sup>29</sup> Tamże, pkt 24.

<sup>30</sup> Tamże, pkt 35–36.

<sup>31</sup> Tamże, pkt 28–29.

<sup>32</sup> Tamże, pkt 31–34.

<sup>33</sup> Tamże, pkt 28.

<sup>34</sup> Tamże, pkt 29–30.

<sup>35</sup> Tamże, pkt 32.

<sup>36</sup> Tamże, pkt 34.

### 13.3.3. Funkcjonowanie systemu legislacyjnego i wyborczego

W rezolucji 2017/0360R(NLE) dotyczącej stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności Parlament poświęcił sześć punktów (8–13) funkcjonowaniu systemu ustawodawczego i wyborczego w Polsce i odniósł się do:

- 1) korzystania z uprawnień do zmiany konstytucji przez polski parlament,
- 2) stosowania przyspieszonych procedur ustawodawczych oraz do
- 3) prawa wyborczego i organizacji wyborów.

Parlament Europejski przede wszystkim potępił nadanie sobie przez polski parlament uprawnień do zmiany konstytucji podczas uchwalania w zwykłym trybie ustawodawczym ustaw dotyczących Trybunału Konstytucyjnego<sup>37</sup>. Ponadto krytycznie odniósł się do sposobu wykonywania kompetencji prawodawczych przez polski parlament, a zwłaszcza do stosowania przyspieszonych procedur ustawodawczych w celu przyjęcia ustaw reformujących wymiar sprawiedliwości (pkt 10) oraz do uchwalania aktów prawnych dotyczących ważnych kwestii (m.in. wymiaru sprawiedliwości, służby cywilnej, policji, prokuratury, Rady Mediów Narodowych, działań antyterrorystycznych) w czasie kiedy brakuje gwarancji niezależnej oceny konstytucyjności ustaw (pkt 9).

W obszarze prawa wyborczego i organizacji wyborów Parlament dostrzegł trzy ryzyka naruszenia praworządności:

- 1) przed wyborami – stronnictwo mediów i nietolerancyjna retoryka oraz niewłaściwe wykorzystanie zasobów państwowych podczas kampanii przed wyborami parlamentarnymi w październiku 2019 r. oraz prezydenckimi w czerwcu i lipcu 2020 r. (pkt 11);
- 2) przed i podczas wyborów prezydenckich w 2020 r. – zmiany w ordynacji wyborczej wprowadzone niezgodnie z prawem w okresie 6 miesięcy przed wyborami „mogły uniemożliwić przeprowadzenie uczciwych, tajnych i równych wyborów przy pełnym poszanowaniu prawa do prywatności” (pkt 13);
- 3) podczas i po wyborach – stwierdzenie ważności wyborów i rozpatrywanie skarg wyborczych przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, której niezawisłość poddaje w wątpliwość TSUE (pkt 13).

### 13.3.4. Ochrona praw podstawowych – wolność słowa, w tym wolność mediów

Parlament wielokrotnie podkreślał związek wolności mediów z praworządnością nie tylko poprzez zawieranie treści dotyczących ochrony wolności mediów w rezolucjach poświęconych praworządności<sup>38</sup>, ale także wyraźnie stwierdzając,

<sup>37</sup> Uchwalenie ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015 poz. 2217 oraz ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2016 poz. 1157.

<sup>38</sup> Rezolucja 2017/0360R(NLE), pkt 41–45 oraz Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 września 2021 r. w sprawie wolności mediów i dalszego pogarszania się stanu praworządności w Polsce (2021/2880(RSP)), Dz.U. C 117 z 11.03.2022, s. 151–158, zwana dalej rezolucją 2021/2880(RSP).



że: „wolność mediów jest jednym z filarów i gwarancji funkcjonowania demokracji i praworządności”<sup>39</sup> lub wskazując, że wolność i pluralizm mediów, a także niezależność i bezpieczeństwo dziennikarzy są nierozzerwalnie związane z demokracją i praworządnością<sup>40</sup>. Parlament dostrzega zagrożenie dla wolności mediów w Polsce i zwraca uwagę na przekształcenia nadawcy publicznego w nadawcę prorządowego<sup>41</sup>. Niepokój budzą również ataki na niezależność dziennikarzy poprzez nadużywanie wobec nich strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej (SLAPP)<sup>42</sup> lub zatrzymywanie dziennikarzy relacjonujących protesty przeciwko restrykcjom podczas pandemii Covid-19<sup>43</sup>. Parlament wzywa do zwiększenia ochrony dziennikarzy, zwłaszcza dziennikarzy śledczych, którzy odgrywają kluczową rolę, „rozliczając władzę i pełniąc funkcję strażników demokracji i praworządności”<sup>44</sup>. Parlament dostrzega pogorszenie sytuacji dotyczącej wolności mediów, czego wyrazem jest przyjęcie rezolucji w 2021 r., w której odnosi się do wolności mediów i dalszego pogarszania się stanu praworządności w Polsce<sup>45</sup>. W rezolucji tej Parlament odniósł się krytycznie do ustawy „lex TVN” (pkt 2) oraz do przejścia grupy Polska Press przez kontrolowane przez państwo przedsiębiorstwo PKN Orlen (pkt 3) i ponownie do powództw SLAPP kierowanych nie tylko przeciwko dziennikarzom, ale także sędziom i politykom krytykującym obecny rząd.

### **13.3.5. Ochrona praw podstawowych – prawo do równego traktowania, w tym prawa osób LGBTIQ+**

Parlament potwierdza, że zgodnie z Traktem UE i Kartą praw podstawowych prawo do równego traktowania i niedyskryminacji stanowi prawo podstawowe<sup>46</sup>. Zatem zagrożenie przestrzegania tych praw stanowi ryzyko dla praworządności w szerokim tego słowa rozumieniu. Parlament szczególną uwagę poświęcił prawom kobiet (szerzej na ten temat w punkcie 2.6), prawom mniejszości narodowych<sup>47</sup> oraz prawom osób LGBTIQ+. Te ostatnie uwzględnił w 2020 r. przede wszystkim w rezolucji dotyczącej praworządności w Polsce<sup>48</sup>. Ponadto dwie rezolucje (w 2019 r.<sup>49</sup>

<sup>39</sup> Rezolucja 2021/2880(RSP), lit. A.

<sup>40</sup> Rezolucja 2017/0360R(NLE), pkt 41 oraz rezolucja 2021/2880(RSP), lit. A.

<sup>41</sup> Rezolucja 2017/0360R(NLE), pkt 42.

<sup>42</sup> Tamże, pkt 44.

<sup>43</sup> Tamże, pkt 45.

<sup>44</sup> Rezolucja 2021/2880(RSP), pkt 5.

<sup>45</sup> Rezolucja 2021/2880(RSP).

<sup>46</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 marca 2021 r. w sprawie ogłoszenia UE strefą wolności osób LGBTIQ (2021/2557(RSP)), Dz.U. C 474 z 24.11.2021, s. 140–145, lit. B.

<sup>47</sup> Rezolucja 2017/0360R(NLE), pkt 58.

<sup>48</sup> Tamże, pkt 60–62.

<sup>49</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI, (2019/2933(RSP)), Dz.U. C 255 z 29.06.2021, s. 7–12, dalej zwana rezolucją 2019/2933(RSP).

i w 2021 r.<sup>50</sup>) dedykował tylko prawom osób LGBTIQ+ (rezolucje te dotyczą naruszeń praw osób LGBTIQ+ nie tylko w Polsce<sup>51</sup>).

Parlament wyraźnie stwierdza, że „prawa osób LGBTIQ są prawami człowieka”<sup>52</sup> i podkreśla ich związek z praworządnością, zauważając, że „nagonce na osoby LGBTIQ często towarzyszy bardziej ogólne pogorszenie się sytuacji w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych”<sup>53</sup>. Parlament zauważa pogorszenie sytuacji osób LGBTIQ+ w całej Unii Europejskiej<sup>54</sup>. Jednak szczególnie niepokój Parlamentu wzbudza sytuacja w Polsce, w której:

- 1) powstają „strefy wolne od LGBTI”;
- 2) władze lokalne przyjmują „Samorządowe Karty Praw Rodzin” zawierające bardzo wąską definicję rodziny;
- 3) organy władzy publicznej nawołują do nienawiści do osób LGBTIQ<sup>55</sup>;
- 4) wiele wypadków przestępstw motywowanych fobią na punkcie osób LGBTI nie jest zgłaszanych<sup>56</sup>;
- 5) wsparcie ofiar przemocy seksualnej jest niedostateczne<sup>57</sup>;
- 6) aktywistom działającym na rzecz osób LGBTIQ grozi się strategicznymi powództwami zmierzającymi do stłumienia debaty publicznej (SLAPP).

W odpowiedzi na trudną sytuację osób LGBTIQ Parlament ogłosił Unię Europejską „strefą wolności osób LGBTIQ”<sup>58</sup>.

### 13.3.6. Ochrona praw podstawowych – prawa kobiet

Parlament wiąże ataki na prawa kobiet oraz równouprawnienie płci z naruszeniem praworządności, gdyż „często stanowią jeden z wymiarów szerszego zjawiska, jakim jest pogorszenie stanu demokracji, praworządności i praw podstawowych”<sup>59</sup>. Taka sytuacja ma miejsce w Polsce, gdzie obserwujemy związek między naruszeniami praw kobiet a pogorszeniem się stanu praworządności zarówno w wąskim (kryzys niezawisłości sądów), jak i szerokim (naruszenie praw podstawowych) znaczeniu tego słowa. Głównym przejawem ataków na prawa kobiet w Polsce jest faktyczne zakazanie aborcji. Parlament odniósł się do tego zakazu i sytuacji kobiet w Polsce

<sup>50</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 marca 2021 r. w sprawie ogłoszenia UE strefą wolności osób LGBTIQ (2021/2557(RSP)), Dz.U. C 474 z 24.11.2021, s. 140–145, dalej zwana rezolucją 2021/2557(RSP).

<sup>51</sup> Parlament w Rezolucji 2021/2557(RSP) wymienia przypadki naruszenia praw osób LGBTIQ na Węgrzech (lit. C i U), Łotwie (lit. V) i Rumunii (lit. W). Najwięcej miejsca poświęca jednak bezpośrednio Polsce.

<sup>52</sup> Rezolucja 2021/2557(RSP), lit. A.

<sup>53</sup> Tamże, lit. L.

<sup>54</sup> Tamże, lit. C.

<sup>55</sup> Tamże, lit. E.

<sup>56</sup> Rezolucja 2019/2933(RSP), lit. J.

<sup>57</sup> Rezolucja 2021/2557(RSP), lit. Q.

<sup>58</sup> Tamże, pkt 1.

<sup>59</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 września 2021 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie uznania przemocy ze względu na płeć za nową dziedzinę przestępczości wśród wymienionych w art. 83 ust. 1 TFUE (2021/2035(INL)), Dz.U. C 117 z 11.03.2022, s. 88–103; dalej zwana rezolucją 2021/2035(INL), pkt 21.

bezpośrednio w dwóch rezolucjach w 2020 r.<sup>60</sup> i 2021 r.<sup>61</sup>. Ponadto prawom kobiet (nie tylko w Polsce) poświęcił kilka rezolucji w 2021 r.<sup>62</sup>.

Parlament Europejski wyraźnie stwierdza, że dostęp do aborcji stanowi prawo człowieka<sup>63</sup>. Zatem jej zakaz stanowić będzie naruszenie praworządności w szerokim sensie. Ponadto faktyczny zakaz aborcji w Polsce jest nie tylko przejawem, ale też rezultatem kryzysu praworządności w Polsce w wąskim tego słowa znaczeniu, bowiem zakaz wynika z wyroku wydanego 22 października 2020 r. przez „bezprawny polski ‘Trybunał Konstytucyjny’”<sup>64</sup>, w którym Trybunał uznał za niekonstytucyjny przepis ustawy z 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, który dopuszcza aborcję, kiedy badania prenatalne lub inne względy medyczne wskazują na wysokie prawdopodobieństwo ciężkiej i nieodwracalnej wady lub nieuleczalnej choroby płodu zagrażającej jego życiu. Parlament w 2020 r. wyraźnie stwierdza, że „wyrok jest nowym – spośród wielu dokonywanych w ostatnich latach – atakiem na praworządność i prawa człowieka oraz dodatkową próbą ograniczania praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego w Polsce”<sup>65</sup>. Powtórzył to również w 2021 r. w rezolucji uchwalonej w sprawie pierwszej rocznicy faktycznego zakazu aborcji w Polsce, gdy podkreślił, że „faktyczny zakaz aborcji w Polsce to jednoznaczny atak na praworządność i prawa podstawowe”<sup>66</sup>.

Parlament ponadto zwraca uwagę na kwestię przemocy wobec kobiet i dziewcząt w Polsce, której wyrazem jest nie tylko brak opieki aborcyjnej i ograniczony dostęp do usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego<sup>67</sup>, lecz również plany wypowiedzenia przez Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska).

Naruszenie prawa kobiet łączy się także z ograniczeniem prawa do edukacji (szerzej na ten temat w punkcie 13.3.7) oraz wolności zgromadzeń (szerzej na ten temat w punkcie 13.3.9).

<sup>60</sup> 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, dalej zwana rezolucją 2020/2876(RSP).

<sup>61</sup> 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 20.05.2022, s. 44–52.

<sup>62</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie przyszłych wyzwań w dziedzinie praw kobiet w Europie po ponad 25 latach od uchwalenia deklaracji pekińskiej i pekińskiej platformy działania (2021/2509(RSP)), Dz.U. C 465 z 17.11.2021, s. 160–169; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie sytuacji w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw w tej dziedzinie w UE w kontekście zdrowia kobiet (2020/2215(INI)), Dz.U. C 81 z 18.02.2022, s. 43–62; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 września 2021 r. zawierające zalecenia dla Komisji w sprawie uznania przemocy ze względu na płeć za nową dziedzinę przestępczości wśród wymienionych w art. 83 ust. 1 TFUE (2021/2035(INL)), Dz.U. C 117 z 11.03.2022, s. 88–103.

<sup>63</sup> Rezolucja 2020/2876(RSP), lit. F.

<sup>64</sup> Rezolucja 2021/2925(RSP), lit. D.

<sup>65</sup> Rezolucja 2020/2876(RSP), lit. S.

<sup>66</sup> Rezolucja 2021/2925(RSP), lit. E.

<sup>67</sup> Rezolucja 2017/0360R(NLE), pkt 56.

### 13.3.7. Ochrona praw podstawowych – prawo do edukacji

W obszarze prawa do edukacji Parlament zwraca uwagę („podkreśla swoje głębokie zaniepokojenie”) przede wszystkim na kryminalizowanie – na mocy art. 200b polskiego Kodeksu karnego – upowszechniania edukacji seksualnej wśród nieletnich w Polsce<sup>68</sup>. Zdaniem Parlamentu dostęp do pełnej, niedyskryminującej i dostosowanej do wieku edukacji w tym zakresie jest istotny dla wykształcenia umiejętności „budowania zdrowych, równych, wartościowych i bezpiecznych relacji wolnych od dyskryminacji, przymusu i przemocy”<sup>69</sup>. Ma także pozytywny wpływ w obszarze równości płci oraz zwalczania przemocy seksualnej, homofobii i transfobii<sup>70</sup>. Ma zatem znaczenie dla realizacji praw podstawowych. Parlament wyodrębnił ten obszar i poświęcił mu punkty 54 i 55 wspomnianej rezolucji Parlamentu Europejskiego z 17 września 2020 r. Odniósł się to tego zagadnienia również w pkt 7 rezolucji 2020/2876(RSP) z 26 listopada 2020 r. w sprawie faktycznego zakazu aborcji w Polsce. Ponownie wyraził zaniepokojenie penalizacją edukacji seksualnej w rezolucji 2021 r. w której odniósł się również krytycznie do ograniczania niezależności edukacji w Polsce poprzez „przeniesienie uprawnień z samorządów na organy centralne, sprawowanie kontroli nad dyrektorami szkół i zaostrzenie nadzoru nad organizacjami pozarządowymi uczestniczącymi w edukacji szkolnej”<sup>71</sup>.

Parlament w rezolucji z 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI podkreślił także rolę edukacji włączającej dla tworzenia bezpiecznych środowisk szkolnych dla dzieci i młodzieży LGBTIQ+<sup>72</sup>. Po raz kolejny zatem wskazał na rolę edukacji w obszarze ochrony praw podstawowych.

### 13.3.8. Ochrona praw podstawowych – wolność nauki

Parlament dostrzega w Polsce zagrożenie dla wolności słowa, wolności nauki i niezależnej działalności badawczej. Zwraca uwagę na budzące niepokój działania praktyczne polegające na wytaczaniu pracownikom naukowym procesów o zniesławienie i grożeniu takimi procesami<sup>73</sup>, a także na regulacje prawne<sup>74</sup>, zwłaszcza na rozdział 6c ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu<sup>75</sup>. Parlament skierował do polskich władz wezwanie do uchylenia tego rozdziału oraz do szanowania wolności słowa i nauki<sup>76</sup>.

<sup>68</sup> Tamże, pkt 54.

<sup>69</sup> Tamże, pkt 55.

<sup>70</sup> Tamże.

<sup>71</sup> Rezolucja 2021/2880(RSP), pkt 21.

<sup>72</sup> Rezolucja 2019/2933(RSP), lit Q.

<sup>73</sup> Rezolucja 2017/0360R(NLE), pkt 46.

<sup>74</sup> Tamże, pkt 47.

<sup>75</sup> Dz.U. 1998 nr 155 poz. 1016.

<sup>76</sup> Rezolucja 2017/0360R(NLE), pkt 46–47.

### 13.3.9. Ochrona praw podstawowych – wolność zgromadzeń

Swój niepokój w odniesieniu do ograniczenia wolności zgromadzeń Parlament wyraził w podstawowej rezolucji z dnia 17 września z 2020 r. poświęconej ocenie stanu praworządności w Polsce<sup>77</sup>, a także w rezolucji dotyczącej praw kobiet<sup>78</sup> oraz rezolucji w sprawie wpływu środków stosowanych w odpowiedzi na pandemię Covid-19 na demokrację, praworządność i prawa podstawowe (pkt 5)<sup>79</sup>. W rezolucjach Parlament podkreśla, że wolność zgromadzeń, a także wolność zrzeszania się, są ważnymi fundamentami demokracji<sup>80</sup>. Krytycznie odnosi się do wprowadzenia przepisów zakazujących zgromadzeń bez ogłoszenia stanu klęski żywiołowej, choć zastosowane środki nie wiążą się ze stanem pandemii<sup>81</sup>. Solidaryzuje się z osobami (zwłaszcza kobietami i osobami LGBTIQ), które mimo zakazów protestowały w okresie pandemii przeciwko ograniczeniom podstawowych praw i wolności oraz podkreśla, że „wolność zgromadzeń i wolność zrzeszania się definiują Unię Europejską, nawet w czasie pandemii”<sup>82</sup>.

Parlament krytykuje również przepisy znowelizowanej ustawy Prawo o zgromadzeniach dotyczące priorytetowego traktowania tzw. cyklicznych zgromadzeń cieszących się poparciem rządu<sup>83</sup>. Zwraca uwagę na stosowanie sankcji karnych wobec uczestników pokojowych zgromadzeń i kontrdemonstracji i brak odpowiedniej ochrony pokojowych zgromadzeń, których uczestnicy są brutalnie atakowani<sup>84</sup>. Apeluje do władz polskich o zmianę przepisów, wycofanie zarzutów karnych przeciwko pokojowym demonstrantom i zapewnienie odpowiedniej ochrony uczestnikom demonstracji<sup>85</sup>.

## 13.4. Krytyka działań Komisji Europejskiej i Rady w zakresie ochrony praworządności w Polsce

Zdaniem Parlamentu działania Komisji i Rady w zakresie ochrony praworządności w Polsce nie są wystarczające i nie przynoszą oczekiwanych rezultatów, gdyż instytucje nie wykorzystują w pełni dostępnych im mechanizmów i instrumentów. Stan praworządności w Polsce zamiast ulec poprawie, stale się pogarsza. Wynika to z przyjęcia zbyt wąskiego rozumienia zasady praworządności jako niezawisłości

<sup>77</sup> Rezolucja 2017/0360R(NLE).

<sup>78</sup> Rezolucja 2020/2876(RSP).

<sup>79</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 listopada 2020 r. w sprawie wpływu środków stosowanych w odpowiedzi na pandemię COVID-19 na demokrację, praworządność i prawa podstawowe (2020/2790(RSP)), Dz.U. C 415 z 13.10.2021, s. 36–49; zwana dalej rezolucją 2020/2790(RSP).

<sup>80</sup> Rezolucja 2020/2790(RSP), pkt 5.

<sup>81</sup> Rezolucja 2017/0360R(NLE), pkt 49; rezolucja 2020/2790(RSP), pkt 5.

<sup>82</sup> Rezolucja 2020/2876(RSP), pkt 12.

<sup>83</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. 2015 poz. 1485); Rezolucja 2017/0360R(NLE), pkt 48.

<sup>84</sup> Rezolucja 2017/0360R(NLE), pkt 48.

<sup>85</sup> Tamże.

sądownictwa (praworządność w ścisłym znaczeniu tego słowa), podczas gdy praworządność, zdaniem Parlamentu, należy rozumieć przez pryzmat innych podstawowych wartości Unii (wymienionych w art. 2 TUE), zwłaszcza demokracji i praw człowieka<sup>86</sup>. Parlament wyraźnie stwierdza, że „Komisja i Rada powinny wystrzegać się wąskiej interpretacji zasady praworządności”<sup>87</sup>. Konsekwencją przyjęcia szerokiej interpretacji tej zasady byłoby między innymi rozszerzenie zakresu procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE<sup>88</sup>. Według Parlamentu podczas wysłuchań nie podjęto dotąd zasadniczych kwestii w sposób zadawalający, tzn. tak, aby uzasadniały wszczęcie procedury<sup>89</sup>.

Krytyka niepełnego wykorzystania procedury określonej w art. 7 ust. 1 TUE odnosi się nie tylko do jej zbyt wąskiego zakresu, ale także do sposobu przeprowadzania przez Radę dyskusji i wysłuchań prowadzonych w oparciu o ten przepis. Sposób przeprowadzania wysłuchań Parlament skrytykował kilkakrotnie. Przede wszystkim należy wymienić w tym zakresie rezolucję 2017/0360R(NLE) z 17 września 2020 r. stwierdzającą wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez RP zasady praworządności, rezolucję Parlamentu 2021/2880(RSP) z 16 września 2021 r. w sprawie wolności mediów i dalszego pogarszania się stanu praworządności w Polsce oraz poświęconą wyłącznie wysłuchaniom rezolucję 2022/2647(RSP) z 5 maja 2022 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier. Zdaniem Parlamentu Europejskiego dotychczasowe wysłuchania dotyczące Polski (a także Węgier) były nieskuteczne, gdyż nie nastąpiła poprawa stanu praworządności, demokracji i praw podstawowych. Przeciwnie, stan ten stale się pogarsza. Według Parlamentu nieskuteczność wysłuchań przeprowadzanych przez Radę na mocy art. 7 ust. 1 TUE wynika z tego, że przeprowadzane są one nieregularnie<sup>90</sup>, w sposób nieuporządkowany<sup>91</sup> (nie są ustrukturyzowane)<sup>92</sup>, nie są otwarte oraz brakuje konkretnych zaleceń dla państwa członkowskiego, którego wysłuchanie dotyczy. Parlament proponuje środki zaradcze, które mogą pozytywnie wpłynąć na skuteczność procedury wysłuchań (szerzej na ten temat w punkcie 13.5 tego opracowania).

Parlament poddaje krytyce również fakt, że w procedurze wysłuchań jest on pomijany przez Radę, nie jest zapraszany na formalne posiedzenie Rady oraz nie jest informowany o przebiegu procedury<sup>93</sup>. Swoje prawo do obserwacji procedury i do informacji na jej temat uzasadnia, powołując się na swoje prawo inicjatywy oraz zasadę lojalnej współpracy między instytucjami określoną w art. 13 ust. 2 TUE. Wyraża też niezadowolenie, że ministrowie przewodniczący Radzie do Spraw Ogólnych nie stawiają się przed właściwymi komisjami Parlamentu<sup>94</sup>.

<sup>86</sup> Tamże, pkt 4.

<sup>87</sup> Rezolucja 2021/2557(RSP), lit. N.

<sup>88</sup> Rezolucja 2017/0360R(NLE), pkt 4 i 66.

<sup>89</sup> Tamże, pkt 3.

<sup>90</sup> Do maja 2022 r. Rada zorganizowała 5 wysłuchań dotyczących Polski oraz trzy dotyczące Węgier; zob. Rezolucja 2022/2647(RSP), lit. E.

<sup>91</sup> Rezolucja 2017/0360R(NLE), pkt 3.

<sup>92</sup> Rezolucja 2022/2647(RSP), pkt 3.

<sup>93</sup> Tamże, pkt 7.

<sup>94</sup> Tamże, pkt 8.



Z uwagi na nieskuteczności stosowanych procedur i mechanizmów Parlament zaproponował wprowadzenie unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych, który miałby zostać ustanowiony na podstawie międzyinstytucjonalnego porozumienia między Parlamentem, Komisją i Radą (szerzej na ten temat w punkcie 13.5 tego opracowania). Jednak zarówno Rada, jak i Komisja odmówiły rozpoczęcia negocjacji. Brak postępów w tym zakresie jest również krytykowany przez Parlament<sup>95</sup>.

### 13.5. Środki ochrony praworządności proponowane przez Parlament

Parlament Europejski ocenia istniejące mechanizmy ochrony praworządności oraz procedury monitorowania jej stanu jako niewystarczające, a przede wszystkim nieskuteczne. Nie poprzestaje wyłącznie na krytyce, ale proponuje własne rozwiązania.

Najszerszą i najdalej idącą propozycją jest ustanowienie **unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych**. Na potrzebę utworzenia takiego mechanizmu Parlament Europejski wskazywał już w latach wcześniejszych<sup>96</sup>. W 2020 roku z uwagi na brak działań Komisji i Rady w tym kierunku, dołączył do Rezolucji 2020/2072(INI)<sup>97</sup> wniosek dotyczący porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie wzmocnienia wartości Unii oraz wezwał<sup>98</sup> Komisję i Radę do niezwłocznego rozpoczęcia negocjacji z Parlamentem w sprawie tego porozumienia na podstawie art. 295 TFUE. Celem porozumienia jest propagowanie i wzmacnianie poszanowania podstawowych wartości Unii, zgodnie z art. 2 TUE, przez Parlament Europejski, Komisję Europejską oraz Radę (pkt 1 projektu porozumienia stanowiącego załącznik do rezolucji 2020/2072(INI); zwany dalej projektem porozumienia). Aby cel ten osiągnąć konieczna jest koordynacja działań trzech instytucji oraz lojalna i wzajemna współpraca. Wyrazem tych działań i współpracy ma być organizacja rocznego cyklu monitorowania wartości Unii, aby zapobiegać ich naruszeniom (motyw 5 projektu porozumienia). Celem wprowadzenie takiego

<sup>95</sup> Rezolucja 2021/2557(RSP)), lit. L; Rezolucja 2022/2647(RSP), pkt 12.

<sup>96</sup> Przede wszystkim należy wymienić rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2016 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w kwestii utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych, Dz.U. C 215 z 19.06.2018, s. 162–177, rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie potrzeby utworzenia kompleksowego mechanizmu UE na rzecz ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych (2018/2886(RSP)), Dz.U. C 363 z 28.10.2020, s. 45–48. Szerzej na temat mechanizmu proponowanego w 2016 r., zob. M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepaczka, *Zawieszenia państwa w prawach członkowskich w Unii Europejskiej (wybrane aspekty proceduralne)*, w: *Demokracja, teoria prawa, sądownictwo konstytucyjne: Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji pięćdziesięciolecia pracy zawodowej*, M. Aleksandrowicz, M. Andruszkiewicz, A. Brezcko, S. Oliwniak (red.), Kraków 2017, s. 361–363.

<sup>97</sup> 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; dalej rezolucja 2020/2072(INI).

<sup>98</sup> Pkt 16 rezolucji 2020/2072(INI).

mechanizmu jest nie tyle dodanie nowego instrumentu do obecnie istniejących, ale konsolidacja podjętych dotychczas działań i poprawa koordynacji między instytucjami. Zatem porozumienie w sposób spójny uzupełniłoby istniejące już instrumenty służące promowaniu i wzmacnianiu wartości Unii; np. poprzez ocenę, „czy istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia lub istnienia poważnego i trwałego naruszenia wartości Unii przez państwo członkowskie w kontekście art. 7 TUE” (motyw 8 projektu porozumienia).

Porozumienie mogłoby także zastąpić niektóre mechanizmy; np. mechanizmy współpracy i weryfikacji postępów Bułgarii i Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją i (w przypadku Bułgarii) przestępczością zorganizowaną (motyw 7 projektu porozumienia)<sup>99</sup>.

Projekt porozumienia przewiduje, że roczny cykl monitorowania jest realizowany przez stałą międzyinstytucjonalną grupę roboczą ds. wartości Unii (pkt 3 projektu porozumienia), wspomagany przez zespół niezależnych ekspertów, którzy doradzają nie tylko grupie roboczej, ale także trzem instytucjom (pkt 4 projektu porozumienia).

Projekt porozumienia przyjmuje, że roczny cykl monitorowania powinien objąć 3 etapy: (1) etap przygotowawczy, (2) etap publikacji rocznego sprawozdania oraz (3) etap działań następczych, podczas którego następowaloby wdrożenie zaleceń (motyw 6 projektu porozumienia). Metodologię sprawozdania rocznego opracowuje zespół ekspertów (pkt 4 projektu porozumienia).

Pierwszy etap obejmuje organizowane przez Komisję, w pierwszym kwartale każdego roku, konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zebrania informacji na temat stanu praworządności w poszczególnych państwach członkowskich. (pkt 5 projektu porozumienia). Jeśli konieczne jest uzyskanie dodatkowych informacji w celu wyjaśnienia stanu wartości unijnych w danym państwie członkowskim, możliwe jest przeprowadzenie wizyt rozpoznawczych w tym państwie (pkt 8 projektu porozumienia).

W drugim etapie Komisja sporządza projekt sprawozdania monitorującego na temat zgodności z wartościami Unii, który powinien zostać opublikowany we wrześniu każdego roku (pkt 10 i 12 projektu porozumienia). Sprawozdanie w sposób bezstronny przedstawia główne pozytywne i negatywne zmiany w każdym państwie członkowskim (pkt 10 projektu porozumienia). Zawiera także zalecenia dla poszczególnych krajów (pkt 11 projektu porozumienia). Roczny cykl monitorowania powinien być „stosowany w sposób równy i sprawiedliwy do wszystkich państw członkowskich” (motyw 5). Dlatego podczas formułowania zaleceń uwzględnia się różnorodność systemów politycznych i prawnych państw członkowskich (pkt 11 projektu porozumienia).

<sup>99</sup> W związku z tym projekt porozumienia (motyw 7) proponuje uchylenie decyzji Komisji 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, Dz.U. L 354 z 14.12.2006, s. 56, oraz decyzji Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Bułgarii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną, Dz.U. L 354 z 14.12.2006, s. 58.

Podczas trzeciego etapu cyklu, po omówieniu sprawozdania przez Parlament Europejski i Radę, obie instytucje powinny przyjąć stanowiska w sprawie sprawozdania w drodze odpowiednio rezolucji i konkluzji (pkt 13 projektu porozumienia). Zadaniem Komisji ma być prowadzenie dialogu z państwami członkowskimi, w odniesieniu do których sformułowano zalecenia (pkt 14 projektu porozumienia). Przebieg i postępy dialogu będą przedmiotem sprawozdań składanych przez Komisję Parlamentowi i Radzie (pkt 14 projektu porozumienia). Z kolei Parlament Europejski we współpracy z parlamentami krajowymi powinien zorganizować debatę międzyparlamentarną dotyczącą treści sprawozdania rocznego (pkt 14 projektu porozumienia). Państwo członkowskie wykonujące zalecenia określone w sprawozdaniu będzie mogło zwrócić się z wnioskiem do Komisji o przyznanie pomocy technicznej (pkt 14 projektu porozumienia).

Oprócz rocznego cyklu monitorowania projekt porozumienia przewiduje procedurę pilnych sprawozdań, które sporządza Komisja, gdy sytuacja w państwie członkowskim „niesie ze sobą nieuchronne i poważne szkody dla wartości Unii” (pkt 18 projektu porozumienia).

Projekt porozumienia międzyinstytucjonalnego zawiera także propozycję wspólnych uzgodnień dotyczących art. 7 TUE (pkt 22–24 projektu porozumienia) oraz wspólnych ustaleń dotyczących warunkowości budżetowej (pkt 25 projektu porozumienia). Są one odpowiedzią na stwierdzaną przez Parlament niewystarczającą skuteczność dotychczas funkcjonujących mechanizmów ochrony praworządności. Uzgodnienia przewidują, że instytucje ustanowią „szczegółowe warunki zwiększenia skuteczności procedury ustanowionej w art. 7 TUE”, przede wszystkim wprowadzenie regularnego harmonogramu wysłuchań i posiedzeń dotyczących aktualnej sytuacji (pkt 24 projektu porozumienia), a także regularnych konsultacji trzech instytucji w ramach grupy roboczej „w sprawie istniejących i potencjalnych procedur wszczętych na mocy art. 7 TUE” (pkt 23 projektu porozumienia). Pkt 25 projektu porozumienia przewiduje ponadto, że ustalenia zawarte w rocznym sprawozdaniu będą wykorzystywane do oceny, czy zachodzą przesłanki zastosowania art. 5 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii<sup>100</sup>.

W związku ze stwierdzeniem nieskuteczności wysłuchań organizowanych przez Radę na mocy art. 7 ust. 1 TUE (szerzej na ten temat w punkcie 13.4 opracowania), Parlament zaleca większą częstotliwość wysłuchań. Proponuje, aby Rada organizowała je przynajmniej raz w czasie prezydencji<sup>101</sup>. Parlament przede wszystkim jednak nieskuteczność wysłuchań upatruje w braku zaleceń w stosunku do państwa członkowskiego, w odniesieniu do którego stwierdza się istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości Unii. Dlatego zaleca formułowanie konkretnych zaleceń wraz z określeniem terminów ich wdrożenia<sup>102</sup>. W 2020 r. Parlament zaape-

<sup>100</sup> Dz.U. L 433I z 22.12.2020, s. 1–10.

<sup>101</sup> Rezolucja 2022/2647(RSP), pkt 3.

<sup>102</sup> Tamże, pkt 6.

lował do Rady, aby wydała takie zalecenia dla Polski oraz aby prezydencje Rady utrzymały wysłuchania na temat Polski w planach prac Rady<sup>103</sup>. W tym czasie Rada zorganizowała tylko jedno wysłuchanie w sprawie praworządności w Polsce, co zostało ocenione przez Parlament jako niewystarczające<sup>104</sup>.

W odniesieniu do procedury z art. 7 ust. 1 TUE Parlament domaga się ponadto zaproszenia na formalne posiedzenie Rady, a także dostępu do informacji na temat przeprowadzanych wysłuchań, przede wszystkim publikacji pełnego protokołu po każdym wysłuchaniu i przekazaniu podsumowania Parlamentowi<sup>105</sup>.

Poza opisanym mechanizmem Parlament proponuje także wprowadzenie innych rozwiązań przez instytucje, zwłaszcza apeluje do Komisji, o przedsięwzięcie odpowiednich działań legislacyjnych, np. wprowadzenie unijnej strategii w sprawie osób LGBTI<sup>106</sup>.

### 13.6. Podsumowanie

Parlament Europejski jednoznacznie i konsekwentnie wyraża swoje stanowisko w sprawie demokracji i praworządności w Polsce stwierdzając, że poważne ryzyko naruszenia wartości zapisanych w art. 2 TUE stanowi systemowe zagrożenie dla tych wartości, a sytuacja w zakresie praworządności w Polsce nie tylko nie została naprawiona, a przeciwnie stale się pogarsza<sup>107</sup>.

Parlament dlatego jest zdania, że instytucje powinny przyjąć szerokie rozumienie praworządności i wykorzystać w pełni wszystkie narzędzia, aby przeciwdziałać naruszeniom praworządności i praw podstawowych, a przede wszystkim skoordynować działania w ramach unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych, do którego pilnego ustanowienia wzywa Komisję i Radę.

---

<sup>103</sup> Rezolucja 2017/0360R(NLE), pkt 25.

<sup>104</sup> Tamże, pkt 25.

<sup>105</sup> Rezolucja 2022/2647(RSP), pkt 5.

<sup>106</sup> Rezolucja 2019/2933(RSP), pkt 18.

<sup>107</sup> Rezolucja 2017/0360R(NLE), pkt 2 i 3.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego  
z dnia 25 października 2016 r.  
zawierająca zalecenia dla Komisji w kwestii  
utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji,  
praworządności i praw podstawowych (2015/2254(INL))  
(2018/C 215/25)**

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- uwzględniając preambułę Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jej motyw drugi, czwarty, piąty i siódmy,
- uwzględniając w szczególności art. 2, art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 3 akapit drugi oraz art. 6, 7 i 11 TUE,
- uwzględniając artykuły TFUE dotyczące poszanowania, propagowania i ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych w Unii, w tym art. 70, 258, 259, 260, 263 i 265,
- uwzględniając art. 4 ust. 3 i art. 5 TUE, art. 295 TFUE, Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączone do TUE i TFUE,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”),
- uwzględniając Europejską kartę społeczną Rady Europy, w szczególności jej art. E,
- uwzględniając kryteria kopenhaskie oraz zbiór zasad UE, jakie kraj kandydujący musi spełnić, jeśli chce przystąpić do Unii („wspólnotowy dorobek prawny”), w szczególności rozdziały 23 i 24,
- uwzględniając Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, konwencje, zalecenia, rezolucje i sprawozdania Zgromadzenia Parlamentarnego, Komitetu Ministrów, Komisarza Praw Człowieka oraz Komisji Weneckiej Rady Europy,
- uwzględniając zalecenie Rady Europy nr R(2000)21 z dnia 25 października 2000 r. i Podstawowe zasady ONZ w dziedzinie roli adwokatów z 1990 r., w których wzywa się państwa do zapewnienia wolnego i niezależnego zawodu prawnika,
- uwzględniając Protokół ustaleń między Radą Europy a Unią Europejską z dnia 23 maja 2007 r.,
- uwzględniając konwencję ramową Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych,
- uwzględniając Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych Rady Europy,

- uwzględniając listę kontrolną dotyczącą praworządności przyjętą przez Komisję Wenecką na jej 106. sesji plenarnej w dniu 18 marca 2016 r.,
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka,
- uwzględniając traktaty ONZ dotyczące ochrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz orzecznictwo organów traktatowych ONZ,
- uwzględniając Konwencję ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet,
- uwzględniając podejście ONZ do pomocy w zakresie praworządności z kwietnia 2008 r.,
- uwzględniając cele zrównoważonego rozwoju ONZ, zwłaszcza cel 16,
- uwzględniając dwudzieste piąte sprawozdanie półroczne COSAC: „Zmiany w Unii Europejskiej – procedury i praktyki istotne dla kontroli parlamentarnej” z dnia 18 maja 2016 r.,
- uwzględniając publikacje Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), w tym europejski system informacji o prawach podstawowych (EFRIS) proponowany w dokumencie FRA z dnia 31 grudnia 2013 r. zatytułowanym „Prawa podstawowe a przyszłość wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Unii Europejskiej”,
- uwzględniając opinię FRA z dnia 8 kwietnia 2016 r. w sprawie opracowania zintegrowanego narzędzia w formie obiektywnych wskaźników praw podstawowych pozwalającego na zmierzenie zgodności ze wspólnymi wartościami wymienionymi w art. 2 TUE w oparciu o istniejące źródła informacji,
- uwzględniając pismo ministrów spraw zagranicznych Niemiec, Danii, Finlandii i Niderlandów do przewodniczącego Komisji z dnia 6 marca 2013 r.,
- uwzględniając notę włoskiej prezydencji z dnia 15 listopada 2014 r. zatytułowaną „Zapewnienie poszanowania zasady państwa prawnego w Unii Europejskiej”,
- uwzględniając konkluzje z posiedzenia Rady i państw członkowskich zebranych w Radzie poświęconego zapewnieniu poszanowania zasad praworządności, które odbyło się w dniu 16 grudnia 2014 r.,
- uwzględniając pierwszy i drugi dialog na temat praworządności w trakcie luksemburskiej i niderlandzkiej prezydencji w dniach 17 listopada 2015 r. i 24 maja 2016 r.,
- uwzględniając opracowane przez Radę „Wytyczne w sprawie metodologicznych działań podejmowanych w celu sprawdzenia zgodności z prawami podstawowymi w przypadku organów przygotowawczych Rady” z dnia 19 grudnia 2014 r.,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 19 października 2010 r. zatytułowany „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską”,
- uwzględniając dokument roboczy służb Komisji z dnia 6 maja 2011 r. zatytułowany „Wytyczne operacyjne w sprawie uwzględniania praw podstawowych w ocenach skutków przeprowadzanych przez Komisję”,
- uwzględniając istniejący mechanizm monitorowania i narzędzia oceny okresowej, którymi dysponuje Komisja, w tym mechanizm współpracy i weryfikacji, tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania o zwalczaniu korupcji i monitor mediów,
- uwzględniając doroczne seminarium Komisji dotyczące praw podstawowych,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 11 marca 2014 r. zatytułowany „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” (COM(2014)0158),



- uwzględniając porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r.,
  - uwzględniając opracowany przez Radę Europy kodeks dobrych praktyk – z dnia 1 października 2009 r. – dotyczących uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym,
  - uwzględniając tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości UE za 2016 r. oraz sprawozdanie roczne Komisji z dnia 15 lipca 2016 r. w sprawie monitorowania przestrzegania prawa Unii Europejskiej w roku 2015,
  - uwzględniając ocenę przeprowadzoną przez Dział ds. Europejskiej Wartości Dodanej Parlamentu w kwietniu 2016 r. zatytułowaną „Unijny mechanizm dotyczący demokracji, praworządności i praw podstawowych”,
  - uwzględniając art. 46 i 52 Regulaminu,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz opinię Komisji Spraw Konstytucyjnych (A8-0283/2016),
- A. mając na uwadze, że Unia opiera się na wartościach poszanowania godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, praworządności i poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, zapisanych w jej podstawowych zasadach i celach wskazanych w pierwszych artykułach TUE i w kryteriach członkostwa w Unii;
- B. mając na uwadze, że instytucje, organy i państwa członkowskie Unii powinny przestrzegać swoich zobowiązań i dawać przykład ich skutecznego wypełniania oraz dążyć do wypracowania wspólnej kultury praworządności rozumianej jako wartość powszechna przez wszystkich tak samo w 28 państwach członkowskich i w instytucjach UE, podczas gdy pełne poszanowanie i propagowanie tych zasad jest niezbędnym warunkiem zasadności projektu europejskiego oraz podstawowym warunkiem budowania zaufania obywateli do Unii;
- C. mając na uwadze, że zgodnie z opinią 2/13 Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał Sprawiedliwości”) z dnia 18 grudnia 2014 r.<sup>(1)</sup> i z jego odnośnym orzecznictwem prawa podstawowe uznane na mocy Karty znajdują się w samym centrum struktury prawnej Unii, a poszanowanie tych praw jest warunkiem legalności aktów UE, co oznacza, że środki niezgodne z tymi prawami są w Unii niedopuszczalne;
- D. mając na uwadze, że zgodnie z art. 2, art. 3 ust. 1 i art. 7 TUE Unia ma możliwość podjęcia działań w celu ochrony jej nadrzędnych wartości konstytucyjnych i wspólnych wartości, na których została zbudowana;
- E. mając na uwadze, że praworządność stanowi rdzeń europejskiej liberalnej demokracji i jest jedną z podstawowych zasad Unii wynikającą ze wspólnej tradycji konstytucjonalizmu wszystkich państw członkowskich;
- F. mając na uwadze, że wszystkie państwa członkowskie, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz kraje kandydujące są zobowiązane do przestrzegania, ochrony i propagowania tych zasad i wartości oraz mają obowiązek lojalnej współpracy;
- G. mając na uwadze, że zgodnie, między innymi, z protokołem nr 24 do TUE i TFUE w sprawie prawa azylu dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, motywem 10 decyzji

---

<sup>1</sup> ECLI:EU:C:2014:2454.

ramowej Rady 2002/584/WSiSW<sup>(2)</sup> i orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (takim, jak wyrok z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M. S.S. przeciwko Belgii i Grecji) oraz Trybunału Sprawiedliwości (takim, jak wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie N.S. i M.E.<sup>(3)</sup>) oraz z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawie Aranyosi i Căldăraru<sup>(4)</sup>) państwa członkowskie, w tym sądy krajowe, mają obowiązek powstrzymać się od wdrażania prawa Unii w odniesieniu do innych państw członkowskich, w przypadku gdy istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia lub poważne i utrzymujące się naruszenie praworządności i praw podstawowych w innych państwach członkowskich;

- H. mając na uwadze, że poszanowanie praworządności w Unii jest warunkiem wstępnym ochrony praw podstawowych oraz przestrzegania wszystkich praw i obowiązków wynikających z traktatów i prawa międzynarodowego, jest też warunkiem wzajemnego uznawania i zaufania, odgrywa kluczową rolę w takich dziedzinach polityki jak rynek wewnętrzny, polityka wzrostu i zatrudnienia, przeciwdziałanie dyskryminacji, włączenie społeczne, współpraca policji i wymiarów sprawiedliwości, strefa Schengen oraz polityka azylowa i migracyjna, mając też na uwadze, że w konsekwencji erozja praworządności, demokratycznych rządów i praw podstawowych stanowi poważne zagrożenie dla stabilności Unii, unii walutowej i wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz dobrobytu Unii;
- I. mając na uwadze, że sposób wcielania w życie praworządności w państwach członkowskich odgrywa kluczową rolę w zagwarantowaniu wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi i ich systemami prawnymi, w związku z czym istotne znaczenie ma ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych;
- J. mając na uwadze, że Unia opiera się na wspólnym zbiorze podstawowych wartości i zasad, które umożliwiają rozkwit demokracji i ochronę praw podstawowych, oraz że ich definiowanie jest żywym i stałym procesem, i choć te wartości i zasady mogą zmieniać się wraz z upływem czasu, muszą być chronione, powinny stanowić podstawę decyzji politycznych niezależnych od zmieniających się większości politycznych i być odporne na zmiany tymczasowe, w związku z czym kluczową rolę odgrywa niezależne, bezstronne sądownictwo odpowiedzialne za ich wykładnię;
- K. mając na uwadze, że obywatele i mieszkańcy Unii czasami nie są w pełni świadomi swoich wszystkich praw, które posiadają jako Europejczycy; mając na uwadze, że powinni oni być w stanie kształtować podstawowe wartości i zasady Unii, a przede wszystkim utożsamiać się z nimi;
- L. mając na uwadze, że zgodnie z art 4 ust. 2 TUE Unia ma szanować równość państw członkowskich wobec traktatów, a poszanowanie różnorodności kulturowej i tradycji krajowych, własnych oraz innych państw członkowskich, nie może utrudniać stosowania jednolitego i wysokiego poziomu ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych w Unii; mając na uwadze, że zasada równości i niedyskryminacji ma charakter uniwersalny i stanowi wspólny element wszystkich dziedzin polityki i działań UE;

<sup>2</sup> Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (Dz.U. L 190 z 18.7.2002, s. 1).

<sup>3</sup> ECLI EU:C:2011:865.

<sup>4</sup> ECLI:EU:C:2016:198.

- M. mając na uwadze, że zagwarantowanie praworządności oraz skutecznych i niezawisłych systemów wymiaru sprawiedliwości odgrywa kluczową rolę w tworzeniu warunków sprzyjających przywróceniu zaufania obywateli do instytucji, a przez to również środowiska sprzyjającego inwestycjom, oraz zwiększaniu przewidywalności regulacyjnej i zapewnianiu zrównoważonego wzrostu gospodarczego;
- N. mając na uwadze, że poprawa skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich stanowi jeden z kluczowych aspektów praworządności, ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia równego traktowania, karania nadużyć ze strony rządów i zapobiegania arbitralności oraz jest uznawana przez Komisję za jeden z kluczowych elementów reform strukturalnych w ramach europejskiego semestru – rocznego cyklu koordynacji polityk gospodarczych na szczeblu unijnym; mając na uwadze, że niezależny zawód prawnika jest podstawą wolnego i demokratycznego społeczeństwa;
- O. mając na uwadze, że w wytycznych Sekretarza Generalnego ONZ pt. „Podejście ONZ do pomocy w zakresie przestrzegania praworządności” zaleca się, aby praworządność obejmowała obywateli i społeczeństwo obywatelskie, gdyż przyczyniają się oni do wzmacniania praworządności oraz do zapewniania rozliczalności urzędników i instytucji publicznych;
- P. mając na uwadze, że w badaniu Biura Analiz Parlamentu Europejskiego pt. „Koszty braku działań na poziomie europejskim w dziedzinie przestępczości zorganizowanej i korupcji” oszacowano, że integracja istniejących unijnych mechanizmów monitorowania, takich jak mechanizm współpracy i weryfikacji, tablica wyników wymiaru sprawiedliwości i sprawozdania o zwalczaniu korupcji, z szerszej rozumianymi ramami monitorowania praworządności przyniosłaby oszczędności w wysokości 70 mld EUR rocznie;
- Q. mając na uwadze, że podstawy prawne zarządzania demokracją i wymiarem sprawiedliwości Unii nie są tak solidne jak podstawy jej zarządzania gospodarczego, co oznacza, że Unia nie wykazuje takiej samej niezłomności i stanowczości w wymaganiu poszanowania swoich wartości podstawowych jak przy zapewnianiu prawidłowego wdrażania swoich zasad gospodarczych i podatkowych;
- R. mając na uwadze, że niespełnienie przez kraj kandydujący do UE wymaganych norm i brak poszanowania wymaganych wartości i zasad demokratycznych powoduje opóźnienie przystąpienia do Unii do czasu całkowitego spełnienia tych norm, podczas gdy niewywiązywanie się przez państwo członkowskie lub instytucję Unii ze spełniania tych samych norm wiąże się z niewielkimi konsekwencjami praktycznymi;
- S. mając na uwadze, że wynikające z kryteriów kopenhaskich zobowiązania spoczywające na krajach kandydujących mają nadal zastosowanie do państw członkowskich po ich przystąpieniu do Unii na mocy art. 2 TUE i zasady lojalnej współpracy określonej w art. 4 TUE, mając też na uwadze, że w związku z tym nie tylko nowsze, ale i starsze państwa członkowskie powinny podlegać regularnej ocenie w celu ustalenia, czy ich ustawodawstwo i praktyki są nadal zgodne z kryteriami i wspólnymi wartościami, na których opiera się Unia;
- T. mając na uwadze, że około 8% obywateli Unii należy do mniejszości narodowych i około 10% posługuje się językiem regionalnym lub mniejszościowym; mając na uwadze, że nie istnieją unijne ramy prawne gwarantujące prawa tych osób jako mniejszości; mając na uwadze, że ustanowienie skutecznego mechanizmu monitorowania ich praw w Unii ma ogromne znaczenie; mając na uwadze, że istnieje różnica pomiędzy ochroną mniejszości a polityką

- antydiskryminacyjną; mając na uwadze, że równe traktowanie jest prawem podstawowym wszystkich obywateli, a nie przywilejem;
- U. mając na uwadze, że spójność i ciągłość wewnętrznej i zewnętrznej polityki dotyczącej demokracji, praworządności i praw podstawowych ma kluczowe znaczenie dla wiarygodności Unii;
  - V. mając na uwadze, że istnieje niewiele instrumentów pozwalających zagwarantować zgodność prawodawczych i wykonawczych decyzji politycznych podejmowanych przez instytucje Unii z podstawowymi zasadami i wartościami Unii;
  - W. mając na uwadze, że Trybunał Sprawiedliwości wydał niedawno różne orzeczenia unieważniające niektóre przepisy prawa Unii i decyzje lub praktyki ustawodawcze Komisji, ponieważ stanowiły one naruszenie Karty lub zasad traktatów dotyczących przejrzystości i dostępu do dokumentów, jednak w niektórych przypadkach instytucje Unii nie wypełniły w całości litery i ducha tych orzeczeń;
  - X. mając na uwadze, że przystąpienie Unii do EKPC stanowi zobowiązanie traktatowe wynikające z art. 6 ust. 2 TUE;
  - Y. mając na uwadze, że propagowanie i ochrona demokracji pluralistycznej, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, praworządność, współpraca polityczna i prawna, spójność społeczna i wymiana kulturalna stanowią trzon współpracy między Radą Europy a Unią;
  - Z. mając na uwadze fakt, że zapotrzebowanie na bardziej skuteczne i wiążące mechanizmy mające zapewnić pełne stosowanie zasad i wartości traktatowych zostało uznane przez Radę i Komisję i jest realizowane w praktyce poprzez utworzenie przez Radę dialogu poświęconego praworządności oraz przyjęcie przez Komisję ram dotyczących umocnienia praworządności;
  - AA. mając na uwadze, że Unia dysponuje wieloma instrumentami i procesami służącymi zapewnieniu pełnego i prawidłowego stosowania zasad i wartości traktatowych, jednak nie ma szybkiej i skutecznej reakcji ze strony instytucji UE; mając na uwadze, że istniejące instrumenty powinny być wzmacniane, oceniane i uzupełniane w ramach mechanizmu praworządności, tak aby były odpowiednie i skuteczne, a nie postrzegane jako motywowane politycznie czy arbitralne i niesprawiedliwe wobec niektórych krajów;
  - AB. mając na uwadze, że liczba wyroków Trybunału Sprawiedliwości, w których powołuje się on na Kartę, wzrosła z 43 w 2011 r. do 210 w 2014 r.;
  - AC. mając na uwadze, że spójność między instytucjami i państwami członkowskimi w przestrzeganiu zasad demokracji, praworządności i praw podstawowych zapewni wyraźne korzyści, takie jak zmniejszenie liczby kosztownych postępowań sądowych, większa przejrzystość dla obywateli Unii, w tym w odniesieniu do ich praw, oraz większa pewność dla państw członkowskich w zakresie wdrażania;
  - AD. mając na uwadze, że rządy niektórych państw członkowskich nie zgadzają się ze stwierdzeniem, że poszanowanie wartości i zasad Unii stanowi zobowiązanie traktatowe czy że Unia ma uprawnienia do zapewniania ich poszanowania;
  - AE. mając na uwadze, że w sytuacjach gdy państwo członkowskie przestaje gwarantować poszanowanie demokracji, praworządności i praw podstawowych lub w przypadkach naru-

- szenia zasad praworządności Unia i jej państwa członkowskie mają obowiązek bronić integralności i stosowania traktatów oraz praw każdej osoby w ramach swojej jurysdykcji;
- AF. mając na uwadze, że społeczeństwo obywatelskie odgrywa ważną rolę w budowaniu i wzmacnianiu demokracji, monitorowaniu i ograniczaniu władzy państwa oraz propagowaniu dobrych rządów, przejrzystości, skuteczności, otwartości, zdolności reagowania i rozliczalności;
- AG. mając na uwadze, że nie można powoływać się na zasadę pomocniczości w celu odrzucenia interwencji unijnej mającej służyć zapewnieniu poszanowania zasad i wartości traktatowych przez państwa członkowskie;
- AH. mając na uwadze, że działanie Unii w celu zapewnienia poszanowania przez państwa członkowskie i instytucje wartości, na których się ona opiera i z których wynikają prawa Europejczyków, stanowi podstawowy warunek ich przynależności do projektu europejskiego;
- AI. mając na uwadze, że stały proces integracji europejskiej i niedawne wydarzenia w niektórych państwach członkowskich pokazały, że nie zapobiega się należycie naruszaniu praworządności i podstawowych wartości oraz że należy dokonać przeglądu i połączenia istniejących mechanizmów oraz stworzyć skuteczny mechanizm służący usunięciu istniejących braków i zapewnieniu poszanowania, ochrony i propagowania zasad i wartości traktatowych w całej Unii;
- AJ. mając na uwadze, że należy ustanowić nowy Pakt UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych („Pakt”) a także mając na uwadze, iż Pakt powinien opierać się na podstawach naukowych; powinien być obiektywny i nie podlegać wpływowi zewnętrznym, w szczególności władzy politycznej, powinien też być niedyskryminacyjny, a przeprowadzane w jego ramach oceny powinny odbywać się na równych zasadach; powinien przestrzegać zasady pomocniczości, konieczności i proporcjonalności; powinien mieć zastosowanie zarówno do państw członkowskich, jak i do instytucji Unii, oraz powinien – w przypadku obu swoich elementów: prewencyjnego i naprawczego – opierać się na podejściu stopniowym;
- AK. mając na uwadze, że Pakt powinien dążyć do zapewniania jednolitych i spójnych ram, opierając się na istniejących instrumentach i mechanizmach i konsolidując je, a także uzupełniając wszelkie pozostałe luki;
- AL. mając na uwadze fakt, że ustanowienie Paktu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych powinno pozostawać bez wpływu na bezpośrednie stosowanie art. 7 ust. 1 i 2 TUE;
1. zaleca ustanowienie wszechstronnego mechanizmu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych, który obejmowałby wszystkie zainteresowane strony i funkcjonował do czasu ewentualnej zmiany Traktatu, w związku z czym zwraca się do Komisji o przedłożenie do września 2017 r., na podstawie art. 295 TFUE, wniosku dotyczącego zawarcia Paktu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych („Pakt”) w formie porozumienia międzyinstytucjonalnego określającego uzgodnienie ułatwiające współpracę instytucji Unii i państw członkowskich w ramach art. 7 TUE, integrujące, dostosowujące i uzupełniające istniejące mechanizmy, zgodnie ze szczegółowymi zaleceniami przedstawionymi w załączniku, oraz przewidujące możliwość przystąpienia do Paktu przez wszystkie instytucje i organy Unii, które sobie tego życzą;

2. zwraca się do Komisji o zaangażowanie się w znaczący dialog ze społeczeństwem obywatelskim oraz o zapewnienie wyraźnego uwzględnienia jego wkładu i roli we wniosku dotyczącym porozumienia międzyinstytucjonalnego;
3. w szczególności zaleca, by Pakt obejmował element prewencyjny i naprawczy i był stosowany do wszystkich państw członkowskich, jak również do trzech głównych instytucji Unii z poszanowaniem zasady pomocniczości, konieczności i proporcjonalności;
4. uważa, że wprowadzenie głównym celem Paktu byłoby zapobieganie naruszeniom wartości Unii i ich naprawianie, jednak powinien on obejmować również możliwe sankcje, które mogą działać jako skuteczny środek odstraszający;
5. uważa, że wnioski i opinie FRA, jak i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości stanowią dobrą podstawę dla wykładni art. 2 TUE oraz zakresu praw zapisanych w Karcie;
6. przypomina, że Komisja jako strażniczka traktatów ma obowiązek monitorować i oceniać poprawne wdrażanie prawa Unii oraz poszanowanie zasad i celów zapisanych w traktatach przez państwa członkowskie i przez wszystkie instytucje i organy Unii; zaleca w związku z tym uwzględnienie tego zadania Komisji w ocenie przestrzegania zasad demokracji, praworządności i praw podstawowych w ramach cyklu polityki w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych;
7. wzywa Komisję do powiązania, począwszy od 2018 r., swoich odpowiednich rocznych sprawozdań tematycznych oraz wyników istniejących mechanizmów monitorowania i narzędzi ocen okresowych w celu zaprezentowania ich wszystkich tego samego dnia i uwzględnienia w cyklu polityki w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych;
8. uważa za istotne promowanie ciągłego dialogu oraz podjęcie starań zmierzających do osiągnięcia wyraźniejszego konsensusu między Unią a jej państwami członkowskimi w celu propagowania i ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych, żeby zagwarantować poszanowanie wspólnych wartości zapisanych w traktatach i Karcie w całkowicie przejrzysty i obiektywny sposób; jest przekonany, że nie może być żadnego kompromisu odnośnie do praw podstawowych oraz wartości zapisanych w traktatach i Karcie;
9. podkreśla, że Parlament i parlamenty narodowe powinny odgrywać kluczową rolę przy ocenie postępów we wdrażaniu wspólnych wartości Unii zapisanych w art. 2 TUE i monitorowaniu ich przestrzegania; zwraca uwagę na kluczową rolę Parlamentu w podtrzymywaniu niezbędnej stałej debaty w dążeniu do wspólnego unijnego konsensusu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych, uwzględniającej zmiany zachodzące w naszym społeczeństwie; uważa, że wdrażanie tych wartości i zasad musi opierać się także na skutecznej kontroli poszanowania praw podstawowych zagwarantowanych w Karcie;
10. zaleca, aby każda międzyparlamentarna debata w sprawie demokracji, praworządności i praw podstawowych obejmowała społeczeństwo obywatelskie, i uważa, że uczestnictwo obywateli i siła społeczeństwa obywatelskiego powinny być brane pod uwagę jako wyznacznik demokracji;
11. wzywa Komisję do przedstawienia do czerwca 2017 r. nowego projektu porozumienia w sprawie przystąpienia UE do EKPC w celu wywiązania się z obowiązku zapisanego w art. 6 TUE, który to projekt będzie uwzględniał konkluzje przedstawione w opinii Trybu-



nału sprawiedliwości 2/13, a ponadto apeluje do Rady Europy, aby umożliwiła podpisywanie Europejskiej karty społecznej przez strony trzecie w celu rozpoczęcia przez Komisję negocjacji w sprawie przystąpienia do niej Unii;

12. wzywa Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich do podkreślenia i skonsolidowania w specjalnym rozdziale, w ramach sprawozdania rocznego, przypadków, zaleceń i decyzji związanych z prawami podstawowymi obywateli oraz zasadami demokracji i praworządności z uwzględnieniem opinii społeczeństwa; wzywa Komisję do przeanalizowania tych konkretnych zaleceń;

13. apeluje do Komisji o podjęcie środków w celu zapewnienia zgodnie z art. 47 Karty ogólnego dostępu do pomocy prawnej dla osób i organizacji uczestniczących w postępowaniach w sprawach o naruszenie zasad demokracji, praworządności i praw podstawowych przez rządy krajowe lub instytucje Unii, które to środki w razie konieczności uzupełniałyby systemy krajowe i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa do pomocy prawnej przysługującego podejrzanym lub oskarżonym w postępowaniu karnym oraz osób podlegających nakazowi w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania;

14. z zadowoleniem przyjmuje reformę Trybunału Sprawiedliwości polegającą na stopniowym zwiększaniu liczby sędziów w celu podłożenia obciążeniu pracą i zagwarantowania skrócenia czasu trwania postępowań;

15. zaleca, aby zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym zespół ekspertów ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych dokonywał również oceny dostępu do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu Unii, w tym takich aspektów jak niezależność i bezstronność sądów i sędziów, niezależny zawód prawnika, zasady dotyczące legitymacji procesowej, czas trwania i koszty postępowań, adekwatność i skuteczność systemu pomocy prawnej oraz istnienie niezbędnych funduszy na ten cel, wykonywanie wyroków sądowych, zakres kontroli sądowej oraz środków odwoławczych dostępnych obywatelom, a także opcje dotyczące dochodzenia transgranicznych roszczeń zbiorowych; w tym kontekście uważa, że należy zwrócić uwagę na art. 298 ust. 1 TFUE i prawo obywateli Unii do korzystania ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej;

16. wzywa Komisję do przygotowania i przeprowadzenia wspólnie ze społeczeństwem obywatelskim kampanii informacyjnej w celu umożliwienia obywatelom i mieszkańcom Unii pełnego korzystania z ich praw wynikających z traktatów i Karty (np. wolności słowa, wolności zgromadzeń i prawa do głosowania), informującej o prawach obywateli do dochodzenia odszkodowania na drodze sądowej oraz o możliwościach prowadzenia postępowań sądowych w sprawach o naruszenie zasad demokracji, praworządności i praw podstawowych przez rządy krajowe i instytucje Unii;

17. wzywa do ustanowienia fundacji dla organizacji przyznającej dotacje na rzecz demokracji i wspierającej lokalne podmioty propagujące demokrację, praworządność i prawa podstawowe w Unii;

18. przypomina, że skoro Unia określa w zawieranych porozumieniach międzynarodowych wymogi dotyczące ochrony i propagowania praw człowieka, musi też zadbać o to, by instytucje i wszystkie państwa członkowskie przestrzegały zasad praworządności i praw podstawowych;

19. zaleca ponadto, aby Pakt obejmował regularne monitorowanie zgodności międzynarodowych porozumień ratyfikowanych przez państwa członkowskie i Unię z unijnym prawem pierwotnym i wtórnym;

20. uważa ponadto, że jeśli w przyszłości rozważany byłby przegląd Traktatu, należałoby przewidzieć następujące zmiany:

- artykuł 2 TUE i Karta powinny stać się podstawą prawną środków ustawodawczych przyjmowanych w drodze zwykłej procedury ustawodawczej;
- na mocy art. 2 TUE i Karty należy umożliwić sądom krajowym wnoszenie do Trybunału Sprawiedliwości spraw dotyczących legalności działań państw członkowskich;
- należy dokonać przeglądu art. 7 TFUE, aby wprowadzić odpowiednie i możliwe do zastosowania sankcje wobec państw członkowskich ze wskazaniem praw (poza prawem głosu w Radzie), które mogą zostać zawieszono, na przykład sankcji finansowych lub zawieszenia finansowania ze środków unijnych;
- umożliwienie, aby jedna trzecia posłów do Parlamentu Europejskiego mogła skierować unijny akt ustawodawczy do Trybunału Sprawiedliwości po jego ostatecznym przyjęciu, lecz przed jego wdrożeniem;
- poprzez zmianę art. 258 i 259 TFUE należy umożliwić osobom fizycznym i prawnym, dotkniętym bezpośrednio i indywidualnie przez dane działanie, wnoszenie skarg do Trybunału Sprawiedliwości dotyczących zarzucanych naruszeń Karty przez instytucje Unii lub przez państwo członkowskie;
- należy znieść art. 51 Karty i przekształcić ją w Kartę praw Unii;
- należy dokonać przeglądu wymogu jednomyślności w dziedzinach związanych z poszanowaniem, ochroną i upowszechnianiem praw podstawowych takich jak równość i niedyskryminacja;

21. potwierdza, że niniejsze zalecenia są zgodne z prawami podstawowymi i zasadą pomocniczości;

22. jest zdania, że wszelkie konsekwencje finansowe przedstawionych propozycji dla budżetu Unii należy pokryć z istniejących pozycji budżetowych; podkreśla, że zarówno Unii, jej państwom członkowskim, jak i obywatelom przyjęcie i wdrożenie tych propozycji mogłoby przynieść znaczne oszczędności pod względem kosztów i czasu, sprzyjać budowaniu zaufania do decyzji i działań państw członkowskich i Unii oraz do ich uznawania, a przez to przynieść również korzyści gospodarcze i społeczne;

23. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji oraz szczegółowych zaleceń zawartych w załączniku Komisji i Radzie oraz parlamentom i rządów państw członkowskich oraz Komitetowi Regionów w celu przekazania ich organom i radom niższego szczebla krajowego.

## ZAŁĄCZNIK

Szczegółowe zalecenia dotyczące projektu porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie uzgodnień dotyczących monitorowania i procedur następczych w odniesieniu do stanu demokracji, praworządności i praw podstawowych w państwach członkowskich i instytucjach UE

## PROJEKT POROZUMIENIA MIĘDZYINSTYTUCJONALNEGO

PAKT UNII EUROPEJSKIEJ NA RZECZ DEMOKRACJI, PRAWORZĄDNOŚCI  
I PRAW PODSTAWOWYCH

Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska:

uwzględniając preambułę Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jej motyw drugi, czwarty, piąty i siódmy,

uwzględniając w szczególności art. 2, art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 3 akapit drugi oraz art. 6, 7 i 11 TUE,

uwzględniając artykuły Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dotyczące poszanowania propagowania i ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych w Unii, w tym art. 70, 258, 259, 260, 263 i 265,

uwzględniając art. 4 ust. 3 i art. 5 TUE, art. 295 TFUE oraz Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej i Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączone do TUE i TFUE,

uwzględniając Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej („Karta”),

uwzględniając Europejską kartę społeczną Rady Europy, w szczególności jej art. E dotyczący zasady niedyskryminacji;

uwzględniając kryteria kopenhaskie oraz zbiór zasad Unii, jakie kraj kandydujący musi spełnić, jeśli chce przystąpić do UE (dorobek prawny), w szczególności rozdziały 23 i 24,

uwzględniając Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, konwencje, zalecenia, rezolucje i sprawozdania Zgromadzenia Parlamentarnego, Komitetu Ministrów, Komisarza Praw Człowieka oraz Komisji Weneckiej Rady Europy,

uwzględniając listę kontrolną dotyczącą praworządności przyjętą przez Komisję Wenecką na jej 106. sesji plenarnej w dniu 18 marca 2016 r.,

uwzględniając Protokół ustaleń między Radą Europy a Unią Europejską z dnia 23 maja 2007 r.,

uwzględniając konwencję ramową Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych,

uwzględniając Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych Rady Europy,

uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka,

uwzględniając traktaty ONZ dotyczące ochrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz orzecznictwo organów traktatowych ONZ,

uwzględniając publikacje Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), w tym europejski system informacji o prawach podstawowych (EFRIS) proponowany w dokumencie FRA

z dnia 31 grudnia 2013 r. zatytułowanym „Prawa podstawowe a przyszłość wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Unii Europejskiej”,

uwzględniając podejście ONZ do pomocy w zakresie rządów prawa z kwietnia 2008 r.,

uwzględniając cele zrównoważonego rozwoju ONZ, zwłaszcza cel 16,

uwzględniając dwudzieste piąte sprawozdanie półroczne COSAC: „Zmiany w Unii Europejskiej – procedury i praktyki istotne dla kontroli parlamentarnej” z dnia 18 maja 2016 r.,

uwzględniając pismo ministrów spraw zagranicznych Niemiec, Danii, Finlandii i Niderlandów do przewodniczącego Komisji z dnia 6 marca 2013 r.,

uwzględniając opinię FRA z dnia 8 kwietnia 2016 r. w sprawie opracowania zintegrowanego narzędzia w formie obiektywnych wskaźników praw podstawowych pozwalającego na zmierzenie zgodności ze wspólnymi wartościami wymienionymi w art. 2 TUE w oparciu o istniejące źródła informacji,

uwzględniając notę włoskiej prezydencji z dnia 15 listopada 2014 r. w sprawie zapewnienia poszanowania praworządności w Unii Europejskiej,

uwzględniając konkluzje z posiedzenia Rady i państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie zapewnienia poszanowania zasad praworządności, które odbyło się w dniu 16 grudnia 2014 r.,

uwzględniając opracowane przez Radę „Wytyczne w sprawie działań w zakresie metodyki, które należy podjąć, aby sprawdzić zgodność z prawami podstawowymi w przypadku organów przygotowawczych Rady” z dnia 19 grudnia 2014 r.,

uwzględniając pierwszy i drugi dialog na temat praworządności w trakcie luksemburskiej i niderlandzkiej prezydencji w dniach 17 listopada 2015 r. i 24 maja 2016 r.,

uwzględniając istniejący mechanizm monitorowania i narzędzia oceny okresowej, którymi dysponuje Komisja, w tym mechanizm współpracy i weryfikacji, tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania o zwalczaniu korupcji i monitor mediów,

uwzględniając komunikat Komisji z dnia 19 października 2010 r. zatytułowany „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską”,

uwzględniając dokument roboczy służb Komisji z dnia 6 maja 2011 r. zatytułowany „Wytyczne operacyjne w sprawie uwzględniania praw podstawowych w ocenach skutków przeprowadzanych przez Komisję”,

uwzględniając komunikat Komisji z dnia 19 marca 2014 r. zatytułowany „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”,

uwzględniając doroczne seminarium Komisji dotyczące praw podstawowych,

uwzględniając porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r.,

uwzględniając rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych w Unii Europejskiej (2012)(<sup>1</sup>),

---

<sup>1</sup> Teksty przyjęte, P7\_TA(2014)0173.

uwzględniając rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 8 września 2015 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w UE (2013–2014)<sup>(2)</sup>,

- (1) mając na uwadze, że potrzebny jest mechanizm w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych, który byłoby obiektywny, bezstronny, oparty na podstawach naukowych i stosowany w sposób równy i sprawiedliwy do wszystkich państw członkowskich, a także do instytucji unijnych, i który obejmowałby zarówno aspekt prewencyjny, jak i naprawczy;
- (2) mając na uwadze, że nadrzędnym celem takiego mechanizmu powinno być zapobieganie naruszeniom i nieprzestrzeganiu zasad demokracji, praworządności i praw podstawowych, a jednocześnie zapewnienie narzędzi niezbędnych do umożliwienia praktycznego funkcjonowania zarówno wymiaru prewencyjnego, jak i naprawczego art. 7 TUE oraz innych instrumentów przewidzianych w traktatach;
- (3) mając na uwadze, że należy unikać zbędnego tworzenia nowych struktur lub powielania działań, a preferowanym podejściem powinno być integrowanie i łączenie istniejących instrumentów;
- (4) mając na uwadze, że opracowanie definicji, norm i punktów odniesienia dotyczących demokracji, praworządności i praw podstawowych nie jest jednorazową decyzją, lecz stałym i interaktywnym procesem opartym na szerokiej debacie publicznej i konsultacjach, regularnym przeglądzie i wymianie najlepszych praktyk;
- (5) mając na uwadze, że skuteczny może być wyłącznie mechanizm, który ma szerokie poparcie obywateli Unii i pozwala im przyjąć współodpowiedzialność za ten proces;
- (6) mając na uwadze, że państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za przestrzeganie wspólnych norm, ale gdy tego nie czynią, Unia ma obowiązek interweniować, aby chronić swoje nadrzędne wartości konstytucyjne i dopilnowywać, by wartości określone w art. 2 TUE i w Karcie były gwarantowane wszystkim obywatelom i mieszkańcom Unii na całym jej terytorium;
- (7) mając na uwadze, że ważne jest, by władze na wszystkich szczeblach ściśle ze sobą współpracowały zgodnie ze swoimi kompetencjami i obowiązkami w celu identyfikowania na wczesnym etapie potencjalnych systemowych zagrożeń dla praworządności, a także w celu lepszej ochrony praworządności;
- (8) mając na uwadze, że istnieje szereg instrumentów odnoszących się do ryzyka poważnego naruszenia wartości Unii, jednak należy opracować jasne i obiektywne punkty odniesienia, aby instrumenty te były wystarczająco silne i odstrasżające i aby zapobiegały łamaniu zasad praworządności i praw podstawowych; mając na uwadze, że Unia nie posiada prawnie wiążącego mechanizmu pozwalającego na systematyczne monitorowanie przestrzegania wartości Unii i praw podstawowych przez państwa członkowskie i inne instytucje;
- (9) mając na uwadze, że zgodnie z art. 295 TFUE wspomniane porozumienie międzyinstytucjonalne określa ustalenia dotyczące jedynie ułatwiania współpracy między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją, a zgodnie z art. 13 ust 2 TUE instytucje te działają w granicach

---

<sup>2</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2015)0286.

uprawnień przyznanych im na mocy traktatów oraz zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych; mając na uwadze, że przedmiotowe porozumienie międzyinstytucjonalne nie ma wpływu na prerogatywy Trybunału Sprawiedliwości w zakresie oficjalnej wykładni prawa Unii,

UZGADNIAJĄ, CO NASTĘPUJE:

#### Artykuł 1

Pakt Unii na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych („Pakt”) stoi na straży podstawowych wartości i zasad Unii, a mianowicie demokracji, praworządności i praw podstawowych, na całym jej terytorium. Pakt przewiduje zdefiniowanie, opracowanie, monitorowanie i egzekwowanie tych wartości i zasad oraz ma zastosowanie zarówno do państw członkowskich, jak i do instytucji Unii.

#### Artykuł 2

Pakt obejmuje:

- roczne europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych, zawierające zalecenia dla poszczególnych krajów oraz sprawozdania FRA, Rady Europy i innych organów właściwych w tym obszarze;
- coroczną międzyparlamentarną debatę na podstawie europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych;
- przewidziane w traktatach uzgodnienia dotyczące przeciwdziałania potencjalnemu ryzyku i naruszeniom oraz uruchomienia elementu prewencyjnego lub naprawczego art. 7 TUE;
- cykl polityki na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych w instytucjach unijnych.

#### Artykuł 3

Pakt zostanie rozszerzony, by połączyć w jeden instrument unijny komisyjne ramy dotyczące praworządności i dialog Rady poświęcony praworządności.

#### Artykuł 4

Komisja sporządza europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych w państwach członkowskich po konsultacjach z zespołem niezależnych ekspertów ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych, o którym mowa w art. 8. Sprawozdanie to Komisja przekazuje Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i parlamentom narodowym. Sprawozdanie to jest ogólnie dostępne.

Zawiera ono część ogólną oraz zalecenia dla poszczególnych krajów.

Jeżeli Komisja nie przyjmie w przewidzianym terminie europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych, łącznie z zaleceniami dla poszczególnych krajów, właściwa komisja Parlamentu Europejskiego może oficjalnie zwrócić się do Komisji o przedstawienie wyjaśnień dotyczących opóźnienia oraz o niezwłoczne ich przyjęcie, aby zapobiec dalszym opóźnieniom.



### Artykuł 5

Europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych obejmuje i uzupełnia istniejące instrumenty, w tym tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, monitor pluralizmu mediów, sprawozdanie o zwalczaniu korupcji i procedury oceny wzajemnej w oparciu o art. 70 TFUE, oraz zastępuje mechanizm współpracy i weryfikacji dla Bułgarii i Rumunii.

### Artykuł 6

Europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych sporządza się przy wykorzystaniu różnych źródeł i istniejących narzędzi oceny, sprawozdawczości i monitorowania działań państw członkowskich, takich jak:

- uwagi właściwych organów państw członkowskich w zakresie poszanowania demokracji, praworządności i praw podstawowych,
- FRA, w szczególności instrument EFRIS,
- inne wyspecjalizowane agencje Unii, w szczególności Europejski Inspektor Ochrony Danych (EIOD), Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE), Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) oraz Eurostat,
- eksperci, pracownicy akademicy, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszenia zawodowe i branżowe, np. sędziów, prawników i dziennikarzy,
- istniejące wskaźniki i punkty odniesienia opracowane przez organizacje międzynarodowe i pozarządowe,
- Rada Europy, w szczególności Komisja Wenecka, Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO), Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy oraz Komisja na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ),
- organizacje międzynarodowe takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD),
- orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz innych sądów i trybunałów międzynarodowych oraz organów traktatowych,
- wszystkie rezolucje lub inne właściwe dokumenty Parlamentu Europejskiego, w tym roczne sprawozdania w sprawie sytuacji w zakresie praw człowieka w Unii,
- uwagi ze strony instytucji unijnych.

Wszelki wkład ze źródeł, o których mowa w niniejszym artykule, oraz projekt europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych, sporządzonego przez zespół ekspertów ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych, łącznie z zaleceniami dla poszczególnych krajów, są dostępne publicznie na stronie internetowej Komisji.

### Artykuł 7

Europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych, któremu towarzyszą zalecenia dla poszczególnych krajów, jest przedstawiane w jednolitym formacie i opracowywane ze szczególnym uwzględnieniem następujących aspektów:

- rozdział władz,

- bezstronny charakter państwa,
- odwracalność decyzji politycznych po wyborach,
- istnienie instytucjonalnych mechanizmów kontroli i równowagi, dzięki którym bezstronny charakter państwa nie jest podważany,
- trwałość państwa i instytucji z uwagi na niezmiennosc konstytucji,
- wolność i pluralizm mediów,
- wolność słowa i wolność zgromadzeń,
- promowanie przestrzeni obywatelskiej i skutecznych mechanizmów dialogu obywatelskiego,
- prawo do aktywnego i biernego uczestnictwa demokratycznego w wyborach oraz demokracja uczestnicząca,
- uczciwość i brak korupcji,
- przejrzystość i rozliczalność,
- zgodność z prawem,
- pewność prawa,
- zapobieganie nadużywaniu władzy,
- równość wobec prawa i niedyskryminacja,
- dostęp do wymiaru sprawiedliwości: niezależność i bezstronność, rzetelny proces sądowy, sprawiedliwość konstytucyjna (w stosownych przypadkach) i niezależność zawodu prawnika,
- szczególne wyzwania w zakresie praworządności: korupcja, konflikt interesów, zbieranie danych osobowych i nadzór,
- tytuły I–VI Karty,
- EKPC wraz z protokołami dodatkowymi.

#### Artykuł 8

Sporządzaniem oceny stanu demokracji, praworządności i praw podstawowych w państwach członkowskich, jak również projektów zaleceń dla poszczególnych krajów zajmuje się reprezentatywny zespół niezależnych ekspertów ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych na podstawie ilościowego i jakościowego przeglądu dostępnych danych i informacji.

8.1. W skład zespołu ekspertów wchodzi:

- po jednym niezależnym ekspercie wyznaczonym przez parlament narodowy każdego państwa członkowskiego, który musi być wykwalifikowanym sędzią trybunału konstytucyjnego lub sądu najwyższego niepozostającym w służbie czynnej;
- dziesięciu kolejnych ekspertów powołanych przez Parlament Europejski większością dwóch trzecich głosów, wybranych spośród ekspertów zgłoszonych przez:
  - (i) Zrzeszenie Europejskich Akademii Nauk (ALLEA);
  - (ii) Europejską sieć krajowych instytucji ds. praw człowieka (ENNHRI);
  - (iii) Radę Europy (w tym Komisję Wenecką, GRECO i Komisarza Praw Człowieka Rady Europy);

- (iv) CEPEJ oraz Radę Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE);
  - (v) ONZ, OBWE i OECD.
- 8.2. Zespół ekspertów ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych wybiera przewodniczącego spośród swoich członków.
- 8.3. W celu ułatwienia przygotowywania projektu europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych i projektu zaleceń dla poszczególnych krajów Komisja zapewnia zespołowi ekspertów sekretariat, umożliwiający skuteczne funkcjonowanie zespołu, w szczególności poprzez gromadzenie źródeł danych i informacji, które należy poddać przeglądowi i ocenie, a także poprzez udzielanie wsparcia administracyjnego w procesie sporządzania wspomnianych projektów.

#### Artykuł 9

Zespół ekspertów ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych ocenia każde państwo członkowskie pod względem aspektów wymienionych w art. 7 i określa ewentualne zagrożenia i naruszenia. Ocena ta jest przeprowadzana przez każdego członka zespołu w sposób anonimowy i niezależny, aby zagwarantować niezależność zespołu ekspertów oraz obiektywizm europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych. Członkowie zespołu ekspertów ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych mogą jednak konsultować się ze sobą w celu omówienia metod i uzgodnienia standardów.

Metody oceny są poddawane co roku przeglądowi przez zespół ekspertów i, w razie konieczności, dalej opracowywane, udoskonalane, uzupełniane i zmieniane, w stosownych przypadkach, w drodze porozumienia między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją po konsultacjach z parlamentami narodowymi, ekspertami i społeczeństwem obywatelskim.

#### Artykuł 10

Przyjęcie przez Komisję europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych oznacza rozpoczęcie debaty międzyparlamentarnej i debaty w Radzie, której celem jest zajęcie się rezultatami sprawozdania europejskiego i zaleceniami dla poszczególnych krajów poprzez przeprowadzenie następujących czynności:

- Parlament Europejski organizuje międzyparlamentarną debatę na podstawie europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych oraz przyjmuje rezolucję; debata ta powinna być organizowana w taki sposób, by w jej ramach można było określać wskaźniki i cele do realizacji oraz zapewnić środki pozwalające ocenić skalę zmian z roku na rok w ramach panującego unijnego konsensusu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych; stosowne procedury należy przyspieszyć w celu stworzenia takich środków, które nie tylko umożliwią natychmiastowe i skuteczne monitorowanie rocznych zmian, ale posłużą również do zapewnienia przestrzegania zobowiązań przez wszystkie zainteresowane strony;
- doroczna debata międzyparlamentarna stanowi część wieloletniego usystematyzowanego dialogu między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją oraz parlamentami narodowymi, a uczestniczy w niej również społeczeństwo obywatelskie, FRA i Rada Europy;
- Rada przeprowadza coroczną debatę, której podstawę stanowią dialog poświęcony praworządności i europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw

podstawowych, oraz przyjmuje konkluzje, zachęcając parlamenty narodowe do podjęcia działań w reakcji na sprawozdanie europejskie, wnioski lub reformy;

- na podstawie europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych Komisja może podjąć decyzję o uruchomieniu postępowania w sprawie „systemowego uchybienia” zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 2 TUE i art. 258 TFUE, obejmującego kilka postępowań w sprawie uchybienia;
  - na podstawie europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych, po skonsultowaniu się z Parlamentem Europejskim i Radą, Komisja może podjąć decyzję o przedstawieniu wniosku w sprawie oceny wdrażania przez państwa członkowskie polityki Unii w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zgodnie z art. 70 TFUE.
- 10.1. Jeżeli z europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych wynika, że dane państwo członkowskie zachowuje zgodność co do wszystkich aspektów wymienionych w art. 7, nie są konieczne dalsze działania.
- 10.2 Jeżeli z europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych wynika, że dane państwo nie spełnia wymogów w odniesieniu do co najmniej jednego z aspektów wymienionych w art. 7, Komisja rozpoczyna niezwłocznie dialog z tym państwem członkowskim z uwzględnieniem zaleceń dla poszczególnych krajów.
- 10.2.1. Jeżeli w zaleceniu dla danego państwa członkowskiego zespół ekspertów uzna, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE, oraz że istnieją wystarczające podstawy do zastosowania art. 7 ust. 1 TUE, wówczas Parlament Europejski, Rada i Komisja niezwłocznie omawiają tę kwestię oddzielnie i podejmują uzasadnioną decyzję, która jest podawana do wiadomości publicznej.
- 10.3. Jeżeli – w oparciu o europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych – zespół ekspertów uzna w zaleceniu dla danego państwa członkowskiego, że dochodzi do stałego i poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE, tzn. że w ciągu ostatnich dwóch lat nasiliło się ono lub utrzymało, oraz że istnieją wystarczające podstawy do zastosowania art. 7 ust. 2 TUE, wówczas Parlament Europejski, Rada i Komisja niezwłocznie omawiają tę kwestię oddzielnie i każda instytucja podejmuje uzasadnioną decyzję, która jest podawana do wiadomości publicznej.

#### Artykuł 11

W przypadku wszystkich wniosków ustawodawczych proponowanych przez Komisję w ramach oceny skutków, zgodnie z art. 25 porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa, uwzględnia się prawa podstawowe.

Zespół ekspertów, o którym mowa w art. 8, ocenia przestrzeganie przez Parlament Europejski, Radę i Komisję zasad demokracji, praworządności i praw podstawowych.

#### Artykuł 12

Powołuje się międzyinstytucjonalną grupę roboczą ds. oceny skutków („grupa robocza”) w celu poprawy współpracy międzyinstytucjonalnej w zakresie ocen skutków oraz w celu ustanowienia kultury przestrzegania praw podstawowych i zasad praworządności. Grupa robocza zasięga opinii ekspertów krajowych na wczesnym etapie, tak aby móc skuteczniej

przewidywać wyzwania związane z wdrażaniem w państwach członkowskich, a także pomóc pogodzić odmienne wykładnie i różne rozumienie przez poszczególne instytucje Unii kwestii wpływu praw podstawowych i praworządności na akty prawne Unii. Aby zapewnić zgodność z zasadami demokracji, praworządności i prawami podstawowymi oraz upowszechnić je, grupa robocza wykorzystuje opracowane przez Radę „Wytyczne w sprawie metodologicznych działań podejmowanych w celu sprawdzenia zgodności z prawami podstawowymi w przypadku organów przygotowawczych Rady”, przygotowaną przez Komisję „Strategię skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską”, opracowane przez Komisję „Wytyczne operacyjne w sprawie uwzględniania praw podstawowych w ocenach skutków przeprowadzanych przez Komisję”, narzędzie nr 24 z zestawu narzędzi na rzecz lepszych uregulowań prawnych i art. 38 Regulaminu Parlamentu Europejskiego.

#### Artykuł 13

Następujące roczne sprawozdania Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotyczące egzekwowania i przestrzegania praworządności i praw podstawowych przez instytucje Unii są przedstawiane równoległe do rocznego cyklu polityki w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych europejskiego sprawozdania:

- roczne sprawozdanie dotyczące stosowania Karty;
- roczne sprawozdanie dotyczące stosowania prawa Unii;
- roczne sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>3</sup>).

#### Artykuł 14

Niniejsze porozumienie wchodzi w życie...

Sporządzono w...

W imieniu  
Parlamentu Europejskiego

Przewodniczący

W imieniu  
Rady Unii Europejskiej

Przewodniczący

W imieniu  
Komisji Europejskiej

Przewodniczący

<sup>3</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43).

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego  
z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie  
potrzeby utworzenia kompleksowego mechanizmu UE  
na rzecz ochrony demokracji, praworządności  
i praw podstawowych (2018/2886(RSP))  
(2020/C 363/06)**

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 października 2016 r. zawierającą zalecenia dla Komisji dotyczące ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych<sup>(1)</sup>,
- uwzględniając Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz konwencje, zalecenia, rezolucje i sprawozdania Zgromadzenia Parlamentarnego, Komitetu Ministrów, Komisarza Praw Człowieka i Komisji Weneckiej Rady Europy,
- uwzględniając opinię Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 1/2018 z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie wniosku z dnia 2 maja 2018 r. dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich,
- uwzględniając sprawozdanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) za rok 2018 dotyczące praw podstawowych,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 11 marca 2014 r. pt. „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” (COM(2014)0158),
- 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 Unia<sup>(2)</sup>,
- 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 Polsce<sup>(3)</sup>,

---

<sup>1</sup> Dz.U. C 215 z 19.6.2018, s. 162.

<sup>2</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2018)0340.

<sup>3</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2018)0055.



- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie praworządności na Malcie<sup>(4)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie ochrony dziennikarzy śledczych w Europie: przypadek słowackiego dziennikarza Jána Kuciaka i Martynty Kušnírovej<sup>(5)</sup>,
  - uwzględniając swoją debatę na posiedzeniu plenarnym z dnia 3 października 2018 r. na temat praworządności w Rumunii,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w UE w 2016 r.<sup>(6)</sup>,
  - uwzględniając wniosek Komisji z dnia 2 maja 2018 r. dotyczący rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (COM(2018)0322),
  - uwzględniając tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości UE z 2018 r.,
  - uwzględniając art. 123 ust. 2 Regulaminu,
- A. mając na uwadze, że Unia Europejska opiera się na wartościach poszanowania godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, praworządności i poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, oraz mając na uwadze, że wartości te są wspólne państwom członkowskim;
- B. mając na uwadze, że praworządność, demokracja i prawa podstawowe pozostają we wzajemnych relacjach, wzmacniają się nawzajem i razem chronią konstytucyjnego rdzenia UE i jej państw członkowskich;
- C. mając na uwadze, że w 2014 r. Komisja ustanowiła ramy na rzecz praworządności; mając na uwadze, że ramy te zostały użyte tylko raz, oraz mając na uwadze, że instrument ten nie wystarcza do zapobiegania lub zaradzenia zagrożeniom dla praworządności;
- D. mając na uwadze, że Unia Europejska nie dysponuje obiektywnym i trwałym mechanizmem do monitorowania demokracji, praw podstawowych i praworządności we wszystkich państwach członkowskich;
- E. mając na uwadze, że w tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości UE z 2018 r. wskazano, że wciąż obecne są wyzwania dotyczące funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich oraz wpływu niektórych reform przeprowadzanych w państwach członkowskich;
- F. mając na uwadze, że na rozpatrzenie oczekuje duża liczba postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w dziedzinie sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa<sup>(7)</sup>;
- G. mając na uwadze, że FRA opublikowała kilka sprawozdań zwracających uwagę na wyzwania dla demokracji, praworządności i praw podstawowych w różnych państwach członkowskich, w których zwrócono uwagę na takie zjawiska, jak ograniczanie przestrzeni dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Europie<sup>(8)</sup>;

<sup>4</sup> Dz.U. C 356 z 4.10.2018, s. 29.

<sup>5</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2018)0183.

<sup>6</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2018)0056.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/?typeOfSearch=true&active\\_on-ly=1&noncom=0&r\\_dossier=&decision\\_date\\_from=&decision\\_date\\_to=&PressRelease=true&DG=JUST&title=&submit=Search&lang\\_code=pl](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?typeOfSearch=true&active_on-ly=1&noncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&PressRelease=true&DG=JUST&title=&submit=Search&lang_code=pl).

<sup>8</sup> Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU* [Wyzwania, przed którymi stają organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające w polu praw człowieka w UE], Wiedeń, 18 stycznia 2018 r.

- H. mając na uwadze, że odnotowano odpowiedzi ad hoc na zagrożenia dla demokracji, praworządności i praw podstawowych, co doprowadziło do zastosowania diametralnie różnych podejść w poszczególnych państwach członkowskich;
- I. mając na uwadze, że Komisja zainicjowała procedurę opisaną w art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce oraz że Parlament Europejski zainicjował tę samą procedurę w związku z sytuacją na Węgrzech;
- J. mając na uwadze, że jego Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych ustanowiła grupę monitorującą praworządność, która rozpoczęła swoje prace w odniesieniu do zabójstw dziennikarzy śledczych i praworządności;
- K. mając na uwadze, że te odpowiedzi UE stanowią przede wszystkim reakcję i nie zapobiegają występowaniu odnośnych zjawisk, a także odpowiedziom tym szkodzi fakt, że w różnych państwach członkowskich na wyzwania dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych zwraca się uwagę w sposób nierówny i upolityczniony;
- L. mając na uwadze, że w dniu 2 maja 2018 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich (COM(2018)0324);
- M. mając na uwadze, że Europejski Trybunał Obrachunkowy w swojej opinii nr 1/2018 dotyczącej wniosku dotyczącego rozporządzenia podkreślił, że należy dokładniej wskazać źródła wskazówek i procedur, na podstawie których ustalić można uogólnione braki w zakresie praworządności w państwach członkowskich;
- N. mając na uwadze, że poprzednie sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE i sprawozdania krajowe europejskiego semestru z 2018 r. wskazują w różnych państwach członkowskich na poważne obawy dotyczące korupcji, która prowadzi do zachwiania zaufania obywateli do instytucji i praworządności;
- O. mając na uwadze, że wyzwania dotyczące praworządności i demokracji w państwach członkowskich narażają przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, ufundowaną na domniemaniu wzruszalnym (*praesumptio iuris tantum*) wzajemnego zaufania;
- P. mając na uwadze, że wyzwania dotyczące praworządności i demokracji w państwach członkowskich narażają legitymację działań zewnętrznych Unii, szczególnie w odniesieniu do jej polityki przystąpienia i sąsiedztwa;
- Q. mając na uwadze, że wszystkie instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii zobowiązane są do poszanowania, ochrony i promowania demokracji, praworządności i praw podstawowych;
- R. mając na uwadze, że Unia wciąż nie przystąpiła do EKPC, mimo że ma obowiązek to uczynić na podstawie art. 6 ust. 2 TUE;
- S. mając na uwadze, że Komisja i Rada nie przedsięwzięły działań w związku z rezolucją Parlamentu w sprawie ustanowienia mechanizmu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych i dotychczas odmówiły przyjęcia porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie Paktu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych;
1. ubolewa, że Komisja nie przedstawiła jeszcze wniosku w sprawie kompleksowego mechanizmu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych, oraz apeluje do Komisji

o uczynienie tego, szczególnie w drodze zaproponowania przyjęcia porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie Paktu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych w jej nadchodzącej inicjatywie nieustawodawczej, by wzmocnić egzekwowanie praworządności w Unii Europejskiej;

2. ponawia swój apel o kompleksowy, trwały i obiektywny mechanizm UE na rzecz ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych oraz podkreśla, że taki mechanizm jest dziś pilnie potrzebny niż kiedykolwiek wcześniej;

3. powtarza, że główne elementy tego mechanizmu zaproponowane przez Parlament w formie międzyinstytucjonalnego Paktu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych obejmują coroczne, oparte na dowodach i niedyskryminujące przeglądy oceniające, na równych zasadach, przestrzeganie przez wszystkie państwa członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE, wraz z zaleceniami dla poszczególnych krajów (europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych), a następnie debatę międzyparlamentarną, a także stały cykl polityki w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych w instytucjach UE;

4. ponawia, że europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych musi obejmować i uzupełniać istniejące instrumenty, w tym tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, monitor pluralizmu mediów, sprawozdanie o zwalczaniu korupcji i procedury oceny wzajemnej w oparciu o art. 70 TFUE, oraz zastąpić mechanizm współpracy i weryfikacji dla Bułgarii i Rumunii; wyraża ubolewanie w związku z decyzją Komisji o niepublikowaniu sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE w 2017 r.;

5. apeluje do Komisji o rozważenie połączenie jej wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich z kompleksowym, trwałym i obiektywnym mechanizmem UE na rzecz ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych;

6. wzywa Radę, by zgodziła się zaangażować się w porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie Paktu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych oraz poprzeć kolejne wnioski Komisji na rzecz wzmocnienia demokracji, praworządności i praw podstawowych;

7. uważa, że jeżeli Komisja i Rada dalej będą odrzucać ustanowienie Paktu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych, Parlament może podjąć inicjatywę zorganizowania pilotażowego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych oraz debaty międzyparlamentarnej;

8. apeluje do Komisji, by właściwie podjęła się swojej instytucjonalnej roli w bieżących procedurach w ramach art. 7 ust. 1 TUE, bezzwłocznie przekazywała Parlamentowi pełne informacje na wszystkich etapach procedury oraz zachęcała Parlament do przedstawienia jego uzasadnionego wniosku Radzie;

9. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Komisji, Radzie, parlamentom i rządów państw członkowskich oraz Komitetowi Regionów Unii Europejskiej, by przekazał je parlamentom i radom na poziomie poniżej szczebla krajowego.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego  
z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji  
osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze  
publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI (2019/2933(RSP))  
(2021/C 255/02)**

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka oraz inne traktaty i instrumenty Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczące praw człowieka, a w szczególności Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (MPPOiP) i Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych przyjęte 16 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych,
- uwzględniając europejską konwencję praw człowieka oraz powiązane orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”),
- uwzględniając Konwencję ONZ o prawach dziecka,
- uwzględniając art. 2, 3, 8, 21 i 23 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE),
- uwzględniając art. 207 i tytuły IV i V części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
- uwzględniając art. 45 Karty,
- uwzględniając Wytyczne UE w sprawie promowania i ochrony wszystkich praw człowieka przysługujących lesbijkom, gejom, osobom biseksualnym, transpłciowym i interseksualnym (LGBTI), przyjęte przez Radę w 2013 r.,
- uwzględniając zasady z Yogyakarty (w zakresie stosowania międzynarodowego prawa praw człowieka w stosunku do orientacji seksualnej oraz tożsamości płciowej) przyjęte w listopadzie 2006 r. oraz dziesięć zasad dodatkowych do nich (YP+10, Dodatkowe zasady i zobowiązania państw w zakresie stosowania międzynarodowego prawa praw człowieka w odniesieniu do orientacji seksualnej, tożsamości płciowej, ekspresji płciowej i cech płciowych) przyjętych 10 listopada 2017 r.,
- uwzględniając zalecenie CM/Rec(2010)5 Komitetu Ministrów Rady Europy z 31 marca 2010 r. w sprawie środków zwalczania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową,
- 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<sup>(1)</sup>,

---

<sup>1</sup> Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 57.

- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie unijnego planu przeciwdziałania homofobii i dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową<sup>(2)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie przyszłości wykazu działań na rzecz osób LGBTI (2019–2024)<sup>(3)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej w 2017 r.<sup>(4)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie praw dziecka z okazji 30. rocznicy przyjęcia Konwencji ONZ o prawach dziecka<sup>(5)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 13 lutego 2019 r. w sprawie pogorszenia sytuacji w zakresie praw kobiet i równouprawnienia w UE<sup>(6)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 listopada 2019 r. w sprawie penalizacji edukacji seksualnej w Polsce<sup>(7)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie równouprawnienia płci w sektorze mediów w UE<sup>(8)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 17 września 2009 r. w sprawie litewskich przepisów prawnych o ochronie nieletnich przed szkodliwym wpływem ogólnie dostępnych informacji<sup>(9)</sup>;
  - uwzględniając wyniki badania UE dotyczącego osób LGBT zainicjowanego przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) w 2012 r.,
  - uwzględniając art. 132 ust. 2 Regulaminu,
- A. mając na uwadze, że prawo do równego traktowania i niedyskryminacji stanowi prawo podstawowe zapisane w Traktatach i Karcie oraz że należy zapewnić jego pełne poszanowanie;
- B. mając na uwadze, że na mocy prawa międzynarodowego i Traktatów UE wszystkie państwa członkowskie podjęły zobowiązania i zadania związane z poszanowaniem, gwarantowaniem, ochroną oraz stosowaniem praw podstawowych;
- C. mając na uwadze, że z badań naukowych, sondaży i sprawozdań<sup>(10)</sup> wynika, iż dyskryminacja osób LGBTI i nawoływanie do nienawiści do nich w sferze publicznej przybiera na sile w całej UE; mając na uwadze, że w całej UE coraz częściej dochodzi do przestępstw z nienawiści motywowanych fobią na punkcie osób LGBTI; mając na uwadze, że ataki te naruszają prawa podstawowe osób LGBTI, a reakcja organów publicznych wciąż jest niewystarczająca;

<sup>2</sup> Dz.U. C 93 z 24.3.2017, s. 21.

<sup>3</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0129.

<sup>4</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0032.

<sup>5</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0066.

<sup>6</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0111.

<sup>7</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0058.

<sup>8</sup> Dz.U. C 390 z 18.11.2019, s. 19.

<sup>9</sup> Dz.U. C 224 E z 19.8.2010, s. 18.

<sup>10</sup> Sprawozdanie FRA w sprawie praw podstawowych z 2019 r.: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-fundamental-rights-report-2019\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-fundamental-rights-report-2019_en.pdf); Badanie UE dotyczące osób LGBT, FRA; Sprawozdanie Rainbow Europe za 2019 r., ILGA-Europe: <https://www.ilga-europe.org/rainboweurope/2019>.





- O. mając na uwadze, że dyskryminacja osób LGBTI i przemoc wobec nich przybierają różne formy, czego niedawnymi przykładami są homofobiczne wypowiedzi w kampaniach w sprawie referendum dotyczącego zawężenia definicji rodziny w Rumunii, ataki na ośrodki społeczne LGBTI w kilku państwach członkowskich takich jak Węgry i Słowenia, homofobiczne wypowiedzi i nawoływanie do nienawiści wymierzone w osoby LGBTI zaobserwowane niedawno w Estonii, Hiszpanii, Zjednoczonym Królestwie, na Węgrzech i w Polsce, zwłaszcza podczas kampanii wyborczych, oraz instrumenty prawne, które mogą być stosowane w celu ograniczenia mediów, kultury, edukacji i dostępu do innych treści w sposób, który niesłusznie ogranicza wolność wypowiedzi w odniesieniu do kwestii LGBTI, np. na Litwie i Łotwie;
- P. mając na uwadze, że od początku 2019 r. ponad 80 samorządów w Polsce przyjęło uchwały, w których oświadczają, że są wolne od „ideologii LGBT”, lub zatwierdziło Samorządową Kartę Praw Rodzin lub jej najważniejsze przepisy, które dyskryminują w szczególności rodziny niepełne i rodziny LGBTI; mając na uwadze, że w tych uchwałach wzywa się władze lokalne do powstrzymania się od podejmowania jakichkolwiek działań zachęcających do tolerancji dla osób LGBTI, od udzielania wsparcia finansowego organizacjom pozarządowym działającym na rzecz promowania równych praw, od prowadzenia edukacji opartej na niedyskryminacji czy od wspierania osób LGBTI w jakikolwiek inny sposób; mając na uwadze, że utworzenie stref wolnych od LGBTI, nawet jeśli nie polega na wprowadzaniu fizycznych barier, stanowi środek skrajnie dyskryminujący, który ogranicza przysługującą obywatelom UE swobodę przemieszczania się; mając na uwadze, że uchwały te wpisują się w szerszy obraz ataków na społeczność LGBTI w Polsce, w ramach których obserwuje się coraz częstsze nawoływanie do nienawiści przez urzędników i przedstawicieli wyłonionych w wyborach oraz media publiczne, oraz ataki na Parady Równości i programy i akcje uświadamiające, takie jak Tęczowy Piątek, a także ich zakazywanie;
- Q. mając na uwadze, że według badania FRA dotyczącego osób LGBT<sup>(12)</sup> 32% respondentów czuło się dyskryminowanych w obszarach innych niż zatrudnienie, takich jak edukacja; mając na uwadze, że ryzyko samobójstw wśród dzieci LGBTI jest wyższe niż wśród dzieci nienależących do tej społeczności; mając na uwadze, że edukacja włączająca ma kluczowe znaczenie dla tworzenia bezpiecznych środowisk szkolnych, w których wszystkie dzieci mogą się rozwijać, w tym dzieci należące do mniejszości, takie jak dzieci LGBTI i dzieci z rodzin LGBTI; mając na uwadze, że głównymi ofiarami ataków na prawa osób LGBTI są dzieci i młodzież na obszarach wiejskich oraz w mniejszych ośrodkach miejskich, które są szczególnie narażone na przemoc i często doświadczają odrzucenia i niepewności, w związku z czym wymagają szczególnego wsparcia i pomocy ze strony państwowych i lokalnych instytucji rządowych lub organizacji pozarządowych;
- R. mając na uwadze, że w wielu państwach członkowskich brak przepisów o niedyskryminacji sprawia, że najbardziej zmarginalizowane grupy społeczne są narażone na dyskryminację i przemoc; mając na uwadze, że dyrektywa horyzontalna w sprawie niedyskryminacji wypełniłaby tę lukę w ochronie, ale 11 lat temu utknęła w martwym punkcie w Radzie; mając na uwadze, że w UE i wielu państwach członkowskich istnieje luka prawna w odniesieniu do ochrony przed przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami związanymi z orientacją seksualną i tożsamością płciową;

<sup>12</sup> Badanie UE dotyczące osób LGBT, FRA – podsumowania wyników, <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/infographics/eu-lgbt-survey>.

- S. mając na uwadze, że można być narażonym na dyskryminację z wielu przyczyn jednocześnie i dyskryminację krzyżową; mając na uwadze, że w polityce ukierunkowanej na jeden powód dyskryminacji należy wziąć pod uwagę sytuację konkretnych grup, które mogą paść ofiarą dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie, w tym ze względu na wiek, rasę, wyznanie, orientację seksualną, płeć czy niepełnosprawność;
- T. mając na uwadze, że osoby LGBTI spotykają się z dyskryminacją i przemocą na całym świecie;
1. przypomina, że prawa osób LGBTI są prawami podstawowymi oraz że w związku z tym instytucje UE i państwa członkowskie mają obowiązek stać na ich straży zgodnie z Traktatami i Kartą oraz prawem międzynarodowym;
  2. wyraża głębokie zaniepokojenie rosnącą w UE liczbą ataków na społeczność LGBTI ze strony państwa, urzędników państwowych, organów rządowych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz polityków;
  3. zdecydowanie potępia wszelką dyskryminację osób LGBTI i ich praw podstawowych przez organy publiczne, w tym nawoływanie do nienawiści przez władze publiczne i urzędników wybieranych w wyborach, podczas kampanii wyborczych, a także niedawne deklaracje dotyczące stref wolnych od „ideologii LGBT” w Polsce, oraz wzywa Komisję do zdecydowanego potępienia tych przejawów dyskryminacji w sferze publicznej;
  4. ubolewa nad tym, że osoby LGBTI doświadczają nękania i prześladowania już w szkole, i wzywa Komisję i państwa członkowskie do podjęcia konkretnych działań w celu położenia kresu dyskryminacji osób LGBTI, w wyniku której mogą one stać się ofiarami nękania, nadużyć i izolacji, zwłaszcza w placówkach oświatowych; zdecydowanie potępia to, że w niektórych państwach członkowskich władze publiczne uniemożliwiają szkołom pełnienie ich roli polegającej na promowaniu praw podstawowych i ochronie osób LGBTI, a także przypomina, że szkoły powinny być nie tylko miejscami bezpiecznymi, ale także takimi, które wzmacniają i chronią prawa podstawowe wszystkich dzieci; podkreśla znaczenie edukacji zdrowotnej i seksualnej, w szczególności w przypadku dziewcząt i młodzieży LGBTI, na których niesprawiedliwe normy dotyczące płci mają szczególny wpływ; podkreśla, że taka edukacja powinna obejmować uczenie młodzieży o relacjach opartych na równości płci, zgodzie i wzajemnym szacunku, aby zapobiegać stereotypom związanym z płcią, homofobii, fobii na punkcie osób LGBTI i przemocy uwarunkowanej płcią oraz zwalczać te zjawiska;
  5. przypomina, że przejawy fobii na punkcie osób LGBTI odnotowywane podczas wydarzeń sportowych są nadal powszechne i że brakuje środków mających na celu ich zwalczanie; wzywa państwa członkowskie do zwrócenia szczególnej uwagi na to, jak homofobia w sporcie wpływa na młodzież LGBTI, aby poprawić integrację społeczną i zwiększyć świadomość;
  6. wzywa Komisję do podjęcia konkretnych środków w celu zapewnienia swobody przemieszczania się wszystkim rodzinom, w tym rodzinom LGBTI, zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z czerwca 2018 r. w sprawie Coman<sup>(13)</sup>; apeluje do państw członkowskich o wprowadzenia przepisów dotyczących równego uznawania małżeństw i związków partnerskich między osobami tej samej płci, tak aby zapewnić pełne poszanowanie prawa do życia prywatnego i rodzinnego bez dyskryminacji;

<sup>13</sup> ECLI:EU:C:2018:385.

7. wyraża zaniepokojenie z powodu nasilania się rasizmu i ksenofobii; apeluje do Komisji i państw członkowskich o wzmocnienie prac nad wymianą najlepszych praktyk i o wzmocnienie współpracy w zakresie zwalczania rasizmu, ksenofobii, homofobii, transfobii i innych form nietolerancji przy pełnym zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego i przy udziale zainteresowanych podmiotów, takich jak FRA;

8. potępia będące w UE na porządku dziennym przypadki nawoływania do nienawiści i przestępstw popełnianych z nienawiści w internecie i poza nim, których podłożem jest rasizm, ksenofobia, nietolerancja religijna lub uprzedzenie do człowieka ze względu na jego niepełnosprawność, orientację seksualną, tożsamość płciową, cechy płciowe lub przynależność do mniejszości, a także tendencje do usuwania treści LGBTI z portali społecznościowych i zakazywania ich publikacji w tych portalach; ubolewa nad nasilającą się skalą nawoływania do nienawiści przez niektóre organy publiczne, partie polityczne i media; apeluje do UE, aby stała się wzorem do naśladowania przez zwalczanie nawoływania do nienawiści w swoich instytucjach; jest zaniepokojony narastającym nawoływaniem do nienawiści w internecie i zaleca, aby państwa członkowskie wdrożyły proste procedury umożliwiające obywatelom zgłaszanie internetowych treści o nienawistnym charakterze;

9. wyraża zaniepokojenie niezgłaszaniem przestępstw z nienawiści przez ofiary, które wynika z niewystarczających zabezpieczeń i tego, że władze w państwach członkowskich nie badają tych przestępstw w należyty sposób i nie doprowadzają do skazywania za nie; wzywa państwa członkowskie do opracowania i rozpowszechnienia narzędzi i mechanizmów sprawozdawczości dotyczącej przestępstw z nienawiści i nawoływania do nienawiści oraz do dopilnowania, aby każdy przypadek domniemanego przestępstwa z nienawiści czy nawoływania do nienawiści był badany, ścigany i sądzony;

10. wzywa Komisję do wspierania programów szkoleniowych dla organów ścigania, organów sądowniczych i stosownych agencji UE w celu przeciwdziałania praktykom dyskryminacyjnym i przestępstwom popełnianym z nienawiści, a także zwalczania tych zjawisk;

11. przyznaje, że pełna skala nierówności w UE pozostaje wciąż nieznaną z powodu braku porównywalnych i pogrupowanych danych dotyczących równości gromadzonych przez państwa członkowskie; uważa, że gromadzenie takich danych przez państwa członkowskie ma zasadnicze znaczenie dla określenia konstruktywnych strategii wdrażających przepisy prawa UE w zakresie równości; wzywa Komisję i Radę do uznania potrzeby dysponowania wiarygodnymi i porównywalnymi danymi na temat równości, pogrupowanymi według powodu dyskryminacji, które to dane mogą posłużyć za podstawę środków w zakresie dyskryminacji i być wykorzystywane w kształtowaniu polityki; wzywa obie instytucje do zdefiniowania spójnych zasad gromadzenia danych na temat równości, opartych na samoidentyfikacji, unijnych normach ochrony danych i konsultacjach z odpowiednimi społecznościami;

12. potępia każdy rodzaj dyskryminacji lub przemocy ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową i cechy płciowe; zachęca Komisję do opracowania planu, który zagwarantuje równe prawa i szanse wszystkim obywatelom i który będzie szanować kompetencje państw członkowskich, oraz do monitorowania prawidłowej transpozycji i prawidłowego wdrożenia przepisów unijnych dotyczących osób LGBTI; w tym względzie z zadowoleniem przyjmuje przygotowany przez Komisję wykaz działań mających na celu osiągnięcie postępów na drodze do równouprawnienia osób LGBTI, w tym kampanię komunikacyjną Komisji na rzecz zwalczania stereotypów i poprawy społecznej akceptacji osób LGBTI; wzywa Komisję i państwa członkowskie do ścisłej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi

na rzecz praw osób LGBTI; wzywa Komisję do udostępnienia odpowiednich środków na wspieranie takich organizacji działających na szczeblu krajowym i lokalnym, w szczególności za pomocą programu „Prawa i Wartości”; zwraca uwagę, że badania terenowe FRA wykazały, iż urzędnicy publiczni postrzegają prawo i politykę Unii jako główne czynniki wspierające krajowe działania na rzecz promocji równouprawnienia osób LGBTI;

13. odwołuje się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego praw osób LGBTI; wzywa Komisję i państwa członkowskie do dzielenia się najlepszymi praktykami w zakresie ochrony praw podstawowych i zachęca państwa członkowskie do pełnego informowania osób LGBTI o przysługujących im prawach;

14. ponawia apel o ustanowienie kompleksowego, trwałego i obiektywnego unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych, który obejmowałby ochronę praw osób LGBTI; podkreśla, że taki mechanizm jest teraz pilniej potrzebny niż kiedykolwiek wcześniej; ponownie podkreśla potrzebę bezstronnej i regularnej oceny sytuacji w zakresie praworządności, demokracji i praw podstawowych we wszystkich państwach członkowskich oraz wzywa Komisję do monitorowania naruszeń praw podstawowych w ramach zapowiedzianego cyklicznego przeglądu praworządności;

15. wzywa Komisję i Radę do wykorzystania wszystkich dostępnych narzędzi i procedur w celu zapewnienia pełnego i właściwego stosowania zasad i wartości traktatowych, takich jak procedury w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, procedury budżetowe, mechanizm państwa prawa i procedura z art. 7, w tym procedur w toku;

16. apeluje do Komisji, by oceniła, czy utworzenie stref wolnych od LGBTI stanowi pogwałcenie swobody przemieszczania się i pobytu w UE, co naruszałoby art. 3 ust. 2 TUE, art. 21 TFUE, tytuły IV i V części trzeciej, oraz art. 45 Karty; wzywa Komisję do stwierdzenia, czy Polska uchybiła zobowiązaniu wynikającemu z Traktatów i czy zgodnie z art. 258 TFUE Komisja powinna wydać w tej sprawie uzasadnioną opinię;

17. wzywa Komisję do monitorowania wykorzystania wszystkich unijnych źródeł finansowania, w tym unijnych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, oraz do regularnego dialogu z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi w celu przypomnienia zainteresowanym stronom o ich zobowiązaniu do niedyskryminacji oraz o tym, że takie środki nie mogą być w żadnym wypadku wykorzystywane do celów dyskryminacyjnych; wzywa Komisję do podjęcia konkretnych środków w celu wyeliminowania wyraźnych i bezpośrednich naruszeń przepisów antidyskryminacyjnych, w szczególności zakazu wydawania poleceń nakazujących dyskryminowanie zgodnie z dyrektywą 2000/78/WE, dokonanych przez samorządy lokalne przyjmujące przepisy wymierzone w prawa osób LGBTI;

18. ponawia swój apel do Komisji o przyjęcie unijnej strategii w sprawie osób LGBTI, uwzględniającej wcześniejsze żądania Parlamentu, która zapewni ciągłość i zdecydowane działania następcze w stosunku do prac poprzedniej Komisji i której towarzyszyć będzie wykaz działań na rzecz postępów w zakresie równouprawnienia osób LGBTI;

19. wzywa Komisję do nadania priorytetowego znaczenia skutecznemu zagwarantowaniu każdemu obywatelowi jednakowej i solidnej ochrony prawnej z wszystkich względów wymienionych w art. 19 TFUE; wzywa Radę do natychmiastowego odblokowania i zakończenia negocjacji dotyczących dyrektywy horyzontalnej w sprawie niedyskryminacji i z zadowoleniem przyjmuje nowe zobowiązania Komisji w tej dziedzinie;

20. wzywa Komisję do kontynuowania współpracy z państwami członkowskimi w celu usprawnienia dochodzeń w sprawie przestępstw opartych na nienawiści, takich jak przestępstwa motywowane fobią na punkcie osób LGBTI, oraz do zwiększenia wsparcia dla ofiar; zauważa, że podczas wdrażania decyzji ramowej UE w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych niektóre państwa członkowskie rozszerzyły zakres stosowania ochrony przysługującej ofiarom dyskryminacji na ofiary dyskryminacji z innych względów, takich jak orientacja seksualna, tożsamość płciowa lub cechy płciowe, i zachęca do dokonywania tego rodzaju rozszerzeń; wzywa Komisję, aby po przeprowadzeniu oceny skutków dokonała przeglądu obowiązującej decyzji ramowej, tak by uwzględniła ona podżeganie do nienawiści ze względu na płeć, orientację seksualną, tożsamość płciową i cechy płciowe;

21. zwraca się do Komitetu Regionów, jako przedstawiciela władz lokalnych i regionalnych UE, o rozważenie – w ramach swoich kompetencji – podjęcia działań w odpowiedzi na wyznaczenie stref wolnych od „ideologii LGBT” w Polsce;

22. wspiera działania UE na rzecz ochrony i propagowania praw człowieka, w tym praw osób LGBTI, w swoich działaniach zewnętrznych; apeluje, aby w planie działania UE dotyczącym praw człowieka i demokracji, który ma być wkrótce przyjęty, utrzymano zdecydowane zobowiązania na rzecz kwestii związanych z osobami LGBTI i położono na nie nacisk w ciągu najbliższych pięciu, tak jak miało to miejsce w latach 2015–2019;

23. wzywa wszystkie państwa członkowskie do wywiązania się z obowiązku ochrony podstawowych praw i wolności wszystkich obywateli UE, w tym osób LGBTI, bez wyjątku, na szczeblu krajowym i lokalnym; zwraca się do państw członkowskich o przyjęcie pozytywnych środków w celu zwiększenia akceptacji społecznej dla społeczności LGBTI;

24. wzywa Polskę, aby zgodnie ze swoim prawem krajowym oraz zobowiązaniami wynikającymi z prawa UE i prawa międzynarodowego zdecydowanie potępiła dyskryminację osób LGBTI, w tym gdy ma ona miejsce z inicjatywy samorządów lokalnych, a także aby unieważniła uchwały uderzające w prawa osób LGBTI, w tym przepisy samorządów skierowane przeciwko „ideologii LGBT”;

25. potępia niewłaściwe stosowanie przepisów dotyczących informacji dostępnych dla małoletnich, zwłaszcza w dziedzinie edukacji i mediów, którego celem jest cenzurowanie treści i materiałów związanych z LGBTI, a w szczególności niewłaściwe stosowanie art. 4 ust. 2 (16) ustawy o ochronie nieletnich przed szkodliwym wpływem ogólnie dostępnych informacji na Litwie i art. 10 ust. 1 ustawy o edukacji na Łotwie; wzywa państwa członkowskie do zmiany tego typu przepisów, tak aby zapewnić pełne poszanowanie praw podstawowych zapisanych w prawie unijnym i międzynarodowym; wzywa Komisję do podjęcia wszelkich niezbędnych kroków w celu zapewnienia ich poszanowania;

26. wzywa wszystkie państwa członkowskie do monitorowania nawoływania do nienawiści ze strony władz publicznych i urzędników wybieranych w wyborach, a także w trakcie wyborów lokalnych, regionalnych i krajowych, i apeluje o podjęcie stanowczych i konkretnych środków i sankcji przeciwko takim działaniom;

27. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji rządowi i parlamentom państw członkowskich, o których mowa w niniejszej rezolucji, Radzie, Komisji i Komitetowi Regionów.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego  
z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie  
trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE  
dotyczących Polski i Węgier (2020/2513(RSP))  
(2021/C 270/10)**

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając art. 2 i art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE),
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej,
- 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 Unia<sup>(1)</sup>,
- uwzględniając uzasadniony wniosek Komisji z dnia 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 Polsce<sup>(2)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 listopada 2019 r. w sprawie penalizacji edukacji seksualnej w Polsce<sup>(3)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI<sup>(4)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej w 2017 r.<sup>(5)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 października 2016 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w kwestii ustanowienia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych<sup>(6)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję ustawodawczą z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu

---

<sup>1</sup> Dz.U. C 433 z 23.12.2019, s. 66.

<sup>2</sup> Dz.U. C 129 z 5.4.2019, s. 13.

<sup>3</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0058.

<sup>4</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0101.

<sup>5</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0032.

<sup>6</sup> Dz.U. C 215 z 19.6.2018, s. 162.



Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich<sup>7</sup>),

- uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej,
  - uwzględniając standardowy tryb wysłuchań, o którym mowa w art. 7 ust. 1 TUE, zatwierdzony przez Radę 18 lipca 2019 r.,
  - uwzględniając przyjęcie przez polski Sejm w dniu 20 grudnia 2019 r. projektu zmiany ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającego do nich szereg poprawek; uwzględniając wniosek polskiego Senatu do Komisji Weneckiej o wydanie w trybie pilnym opinii o ww. projekcie;
  - uwzględniając art. 132 ust. 2 Regulaminu,
- A. mając na uwadze, że Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, praworządności, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, jak określono w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i co znalazło wyraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej oraz zostało 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 każde wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE nie dotyczy wyłącznie tego państwa członkowskiego, w którym występuje ryzyko, lecz wywiera również wpływ na pozostałe państwa członkowskie, 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 stanowi etap prewencyjny, na którym Unia ma możliwość interwencji w przypadku wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wspólnych wartości; mając na uwadze, że takie działanie prewencyjne przewiduje dialog z danym państwem członkowskim i ma na celu uniknięcie ewentualnego nałożenia sankcji;
- D. mając na uwadze, że Komisja i Parlament uruchomiły art. 7 ust. 1 TUE odpowiednio wobec Polski i Węgier po stwierdzeniu wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości, na których opiera się Unia;
- E. mając na uwadze, że Rada zorganizowała dotychczas trzy wysłuchania Polski i dwa wysłuchania Węgier na forum Rady do Spraw Ogólnych;
- F. mając na uwadze, że 11 grudnia 2019 r. prezydencja fińska na podstawie art. 339 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i art. 6 ust. 1 regulaminu wewnętrznego Rady dotyczącego poufności posiedzeń zwróciła się o pisemne wyjaśnienie dotyczące naruszenia przepisów zarzucanego urzędnikowi publicznemu z delegacji węgierskiej;
1. odnotowuje wysłuchania zorganizowane przez Radę na mocy art. 7 ust. 1 TUE w reakcji na zagrożenie dla wspólnych wartości europejskich w Polsce i na Węgrzech; z zaniepokojeniem zauważa, że wysłuchania nie są organizowane w sposób regularny, uporządkowany i otwarty; wzywa prezydencję chorwacką i inne przyszłe prezydencje do regularnego organizowania wysłuchań; podkreśla, że wysłuchania muszą być obiektywne, oparte na faktach i przejrzyste oraz że

<sup>7</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0349.

zainteresowane państwa członkowskie muszą współpracować w dobrej wierze na wszystkich etapach tego procesu, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy zapisaną w art. 4 ust. 3 TUE; zaleca, aby w następstwie wysłuchań Rada kierowała do zainteresowanych państw członkowskich konkretne zalecenia, jak zapisano w art. 7 ust. 1 TUE, oraz by wskazywała terminy wykonania tych zaleceń; zwraca uwagę, że wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi można przywrócić tylko wtedy, gdy zagwarantowane zostanie poszanowanie wartości zapisanych w art. 2 TUE, i wzywa Radę do działania w tym kierunku; wzywa państwa członkowskie do respektowania zasady pierwszeństwa prawa UE;

2. wyraża głębokie zaniepokojenie, że standardowy tryb wysłuchań, o którym mowa w art. 7 ust. 1 TUE, nie zapewnia Parlamentowi takiego samego traktowania jak Komisji i jednej trzeciej państw członkowskich, jeśli chodzi o przedstawienie uzasadnionego wniosku; przypomina, że art. 7 ust. 1 TUE przewiduje równe prawa i równy status proceduralny jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu i Komisji w odniesieniu do uruchomienia procedury; z zadowoleniem przyjmuje wysiłki prezydencji fińskiej zmierzające do nawiązania nieformalnego dialogu z Parlamentem, uważa, że nieformalny dialog nie może zastąpić formalnego przedstawienia uzasadnionego wniosku w Radzie; z naciskiem podkreśla, że Parlament nadal czeka na zaproszenie na formalne posiedzenie Rady w oparciu o prawo inicjatywy i zasadę lojalnej współpracy między instytucjami zapisaną w art. 4 ust. 3 TUE; ponownie wzywa Radę do niezwłocznego i pełnego informowania Parlamentu na wszystkich etapach procedury;

3. wyraża ubolewanie, że w wyniku wysłuchań zainteresowane dwa państwa członkowskie nie poczyniły jeszcze znaczących postępów na drodze do eliminacji wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE; zauważa z zaniepokojeniem, że sprawozdania i oświadczenia Komisji oraz organów międzynarodowych, takich jak ONZ, OBWE i Rada Europy, wskazują na pogorszenie sytuacji zarówno w Polsce, jak i na Węgrzech od czasu uruchomienia art. 7 ust. 1 TUE; podkreśla, że brak skutecznego wykorzystania przez Radę art. 7 TUE nadal podważa integralność wspólnych wartości europejskich, wzajemne zaufanie i wiarygodność Unii jako całości; przypomina swoje stanowisko w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce oraz swój wniosek wzywający Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia; w związku z tym wzywa Radę do zadbania o to, by podczas wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE odniesiono się również do nowych wydarzeń i oceniono ryzyko naruszenia niezależności sądownictwa, wolności słowa, w tym wolności mediów, wolności sztuk i nauk, wolności zrzeszania się i prawa do równego traktowania; apeluje do Komisji o wykorzystanie w pełni dostępnych narzędzi, w szczególności przyspieszonych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przed Trybunałem Sprawiedliwości i wniosków o zastosowanie środków tymczasowych, aby wyeliminować wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Polskę i Węgry wartości, na których opiera się Unia;

4. zauważa, że uzasadniony wniosek Komisji dotyczący praworządności w Polsce ma ograniczony zakres; apeluje do Rady, aby w związku z obecnymi wysłuchaniami zbadała, w jaki sposób zająć się zarzutami dotyczącymi naruszeń praw podstawowych w Polsce;

5. jest zdania, że przebieg ostatnich wysłuchań prowadzonych na mocy art. 7 ust. 1 TUE ponownie uwypukla pilną potrzebę wprowadzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych (DRF), zaproponowanego przez Parlament, w formie międzyinstytucjonalnego porozumienia przewidującego coroczny niezależny, oparty na dowodach

i niedyskryminacyjny przegląd oceniający na równych prawach przestrzeganie przez wszystkie państwa członkowskie UE wartości określonych w art. 2 TUE oraz zaleceń dla poszczególnych krajów, po czym następowalaby debata międzyparlamentarna i stały cykl polityczny DRF w ramach instytucji UE; w związku z tym wzywa Komisję i Radę do niezwłocznego rozpoczęcia negocjacji z Parlamentem w sprawie porozumienia międzyinstytucjonalnego zgodnie z art. 295 TFUE; ponownie podkreśla, że mechanizm ten musi uzupełniać i wzmacniać, a nie zastępować, toczące się i przyszłe postępowania na mocy art. 7 TUE;

6. przypomina swoje stanowisko w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich oraz wzywa Radę do jak najszybszego rozpoczęcia negocjacji międzyinstytucjonalnych;

7. zobowiązuje swojego przewodniczącego 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.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego  
z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego  
decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka  
poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady  
praworządności (COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE))  
(2021/C 385/33)**

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając wniosek dotyczący decyzji Rady (COM(2017)0835),
- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 2 i art. 7 ust. 1,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej,
- uwzględniając europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz towarzyszące jej protokoły,
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka,
- uwzględniając międzynarodowe traktaty ONZ dotyczące praw człowieka, takie jak Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych,
- uwzględniając Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencję stambulską),
- uwzględniając swoją rezolucję ustawodawczą z dnia 20 kwietnia 2004 r. w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej: Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia<sup>(1)</sup>,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 15 października 2003 r. do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej: Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia<sup>(2)</sup>,
- uwzględniając komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie nowych ram UE na rzecz umocnienia praworządności<sup>(3)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce<sup>(4)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 września 2016 r. w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>(5)</sup>,

---

<sup>1</sup> Dz.U. C 104 E z 30.4.2004, s. 408.

<sup>2</sup> COM(2003)0606.

<sup>3</sup> COM(2014)0158.

<sup>4</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2016)0123.

<sup>5</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2016)0344.

- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce<sup>(6)</sup>,
- uwzględniając fakt, że Komisja rozpoczęła w styczniu 2016 r. ustrukturyzowany dialog na podstawie ram na rzecz praworządności,
- uwzględniając zalecenie Komisji (UE) 2016/1374 z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce<sup>(7)</sup>,
- uwzględniając zalecenie Komisji (UE) 2017/146 z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie (UE) 2016/1374<sup>(8)</sup>,
- uwzględniając zalecenie Komisji (UE) 2017/1520 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146<sup>(9)</sup>,
- uwzględniając zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520<sup>(10)</sup>,
- 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 Polsce<sup>(11)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 listopada 2019 r. w sprawie penalizacji edukacji seksualnej w Polsce<sup>(12)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI<sup>(13)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej w 2017 r.<sup>(14)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie pluralizmu mediów i wolności mediów w Unii Europejskiej<sup>(15)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier<sup>(16)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami<sup>(17)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 października 2016 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w kwestii utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych<sup>(18)</sup>,

<sup>6</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2017)0442.

<sup>7</sup> Dz.U. L 217 z 12.8.2016, s. 53.

<sup>8</sup> Dz.U. L 22 z 27.1.2017, s. 65.

<sup>9</sup> Dz.U. L 228 z 2.9.2017, s. 19.

<sup>10</sup> Dz.U. L 17 z 23.1.2018, s. 50.

<sup>11</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2018)0055.

<sup>12</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0058.

<sup>13</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0101.

<sup>14</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0032.

<sup>15</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2018)0204.

<sup>16</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0014.

<sup>17</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0054.

<sup>18</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2016)0409.

- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 13 lutego 2019 r. w sprawie napotykanego wrogiego nastawienia w odniesieniu do praw kobiet i równouprawnienia płci w UE<sup>(19)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przystąpienia UE do konwencji stambulskiej i innych środków przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć<sup>(20)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję ustawodawczą z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich<sup>(21)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję ustawodawczą z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości”<sup>(22)</sup>,
  - uwzględniając cztery postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które Komisja wszczęła przeciwko Polsce w związku z reformą polskiego wymiaru sprawiedliwości, z czego w dwóch postępowaniach Trybunał Sprawiedliwości<sup>(23)</sup> stwierdził naruszenie art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącego zasady skutecznej ochrony sądowej, a dwa postępowania są nadal w toku,
  - uwzględniając trzy wysłuchania przedstawicieli Polski w ramach procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE przeprowadzone przez Radę do Spraw Ogólnych w 2018 r.,
  - uwzględniając sporządzone w dniu 3 grudnia 2018 r. sprawozdanie z wizyty Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w Warszawie w dniach 19–21 września 2018 r. oraz wysłuchania w sprawie praworządności w Polsce, które komisja ta przeprowadziła w dniu 20 listopada 2018 r. i 23 kwietnia 2020 r.,
  - uwzględniając sprawozdania roczne Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych,
  - uwzględniając zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) z 2018 r. dotyczące zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego nastolatków oraz ich praw w tej dziedzinie,
  - uwzględniając wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie Al Nashiri przeciwko Polsce (skarga nr 28761/11),
  - uwzględniając art. 89 oraz art. 105 ust. 5 Regulaminu,
  - uwzględniając opinię Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia,
  - uwzględniając wstępne sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A9-0138/2020),
- A. mając na uwadze, że Unia opiera się na takich wartościach jak poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, praworządność i prawa człowieka, w tym prawa osób należących do mniejszości, co znajduje wyraz w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej

<sup>19</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0111.

<sup>20</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0080.

<sup>21</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0349.

<sup>22</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0407.

<sup>23</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924.



i w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej oraz jest zapisane w międzynarodowych traktatach dotyczących praw człowieka;

- B. mając na uwadze, że w przeciwieństwie do art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zakres art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej nie ogranicza się do dziedzin objętych prawem Unii, jak wskazano w komunikacie Komisji z 15 października 2003 r., oraz mając na uwadze, że wobec tego Unia może stwierdzić zaistnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, nie tylko w przypadku naruszenia w tej ograniczonej dziedzinie, lecz również w przypadku naruszenia w dziedzinie, w której państwa członkowskie podejmują działania na zasadzie autonomii;
- C. mając na uwadze, że wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej nie dotyczy tylko tego państwa członkowskiego, a wywiera też negatywny wpływ na pozostałe państwa członkowskie, na wzajemne zaufanie między nimi i na sam charakter Unii;
- D. mając na uwadze, że zgodnie z art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej państwa członkowskie swobodnie i dobrowolnie zobowiązały się przestrzegać wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 tego traktatu;
1. stwierdza, że obawy Parlamentu dotyczą następujących kwestii:
    - funkcjonowania systemu legislacyjnego i wyborczego,
    - niezależności sądownictwa, praw sędziów oraz
    - ochrony praw podstawowych;
  2. podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w kilku rezolucjach w sprawie praworządności i demokracji w Polsce, zgodnie z którym fakty i tendencje, o których mowa w niniejszej rezolucji, stanowią łącznie zagrożenie systemowe dla wartości zapisanych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz wyraźne ryzyko poważnego naruszenia tych wartości;
  3. wyraża głębokie zaniepokojenie faktem, że mimo trzech wysłuchań z udziałem przedstawicieli władz Polski w Radzie, wielokrotnych wymian poglądów w Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego w obecności przedstawicieli władz Polski, alarmujących doniesień Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) i Rady Europy oraz czterech postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych przez Komisję sytuacja w zakresie praworządności w Polsce nie tylko nie została rozwiązana, ale wręcz uległa poważnemu pogorszeniu od czasu uruchomienia procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE; jest zdania, że dyskusje w Radzie prowadzone w oparciu o procedurę przewidzianą w art. 7 ust. 1 TUE nie były ani regularne, ani uporządkowane, nie podjęto w nich w zadowalający sposób zasadniczych kwestii, które uzasadniały wszczęcie procedury, ani nie uchwycono w pełni wpływu działań polskiego rządu na wartości, o których mowa w art. 2 TUE;
  4. zauważa, że uzasadniony wniosek Komisji z dnia 20 grudnia 2017 r. złożony zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE dotyczący praworządności w Polsce: wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności<sup>24</sup>) ma ograniczony zakres, tj. dotyczy praworządności w Polsce w ścisłym znaczeniu niezawisłości sądownictwa; dostrzega pilną potrzebę rozszerzenia zakresu

<sup>24</sup> COM(2017)0835.

uzasadnionego wniosku przez uwzględnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia innych podstawowych wartości Unii, zwłaszcza demokracji i praw człowieka;

5. uważa, że ostatnie wydarzenia związane z wysłuchaniami prowadzonymi na mocy art. 7 ust. 1 TUE pokazują po raz kolejny, że niezbędny jest uzupełniający i zapobiegawczy unijny mechanizm dotyczący demokracji, praworządności i praw podstawowych, co postulował Parlament w rezolucji z 25 października 2016 r.;

6. przypomina swoje stanowisko w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, w tym konieczności zabezpieczenia praw beneficjentów, oraz wzywa Radę do jak najszybszego rozpoczęcia negocjacji międzyinstytucjonalnych;

7. powtarza swoje stanowisko dotyczące puli środków budżetowych na nowy program „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości” w następnych wieloletnich ramach finansowych oraz apeluje do Rady i Komisji o zapewnienie odpowiedniego finansowania krajowym i lokalnym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, aby rozwijać oddolne poparcie dla demokracji, praworządności i praw podstawowych w państwach członkowskich, w tym w Polsce;

### *Funkcjonowanie systemu ustawodawczego i wyborczego w Polsce*

#### **Korzystanie z uprawnień do zmiany konstytucji przez polski parlament**

8. potępia fakt, że parlament polski nadał sobie uprawnienia do zmiany konstytucji, których nie posiadał w czasie uchwalania w zwykłym trybie ustawodawczym ustawy zmieniającej ustawę o Trybunale Konstytucyjnym w dniu 22 grudnia 2015 r.<sup>(25)</sup> ani w czasie uchwalania ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w dniu 22 lipca 2016 r.<sup>(26)</sup>, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 9 marca<sup>(27)</sup>, 11 sierpnia<sup>(28)</sup> i 7 listopada 2016 r.<sup>(29)</sup><sup>(30)</sup>;

9. ponadto wyraża ubolewanie, że parlament polski uchwalił wiele aktów ustawodawczych w newralgicznych kwestiach w czasie, gdy nie można już rzeczywiście zagwarantować niezależnej oceny konstytucyjności ustaw, w tym ustawę z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw<sup>(31)</sup>, ustawę z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw<sup>(32)</sup>, ustawę z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze<sup>(33)</sup>, ustawę z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015 poz. 2217).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2016 poz. 1157).

<sup>27</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15.

<sup>28</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 sierpnia 2016 r., K 39/16.

<sup>29</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2016 r., K 44/16.

<sup>30</sup> Zob. opinia Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2016 r. w sprawie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, opinia nr 860/2016, pkt 127; uzasadniony wniosek Komisji z dnia 20 grudnia 2017 r., pkt 91 i następne.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 34).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 147).

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2016 poz. 177).

o prokuraturze<sup>(34)</sup>, ustawę z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw<sup>(35)</sup>, ustawę z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych<sup>(36)</sup>, ustawę z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych<sup>(37)</sup>, a także kilka innych ustaw w zasadniczy sposób reorganizujących wymiar sprawiedliwości<sup>(38)</sup>;

### **Stosowanie przyspieszonych procedur ustawodawczych**

10. ubolewa nad częstym stosowaniem przez parlament polski przyspieszonych procedur ustawodawczych w celu przyjęcia ważnych przepisów zmieniających organizację i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości bez merytorycznych konsultacji z zainteresowanymi stronami, w tym ze środowiskiem sędziowskim<sup>(39)</sup>;

### **Prawo wyborcze i organizacja wyborów**

11. z zaniepokojeniem zauważa, że według OBWE szczególnie niepokojąca była stronniczość mediów i nietolerancyjna retoryka w kampanii przed wyborami parlamentarnymi w październiku 2019 r.<sup>(40)</sup> oraz fakt, że co prawda wszyscy kandydaci mogli swobodnie prowadzić kampanię, jednak urzędnicy państwowi wyższego szczebla wykorzystywali na potrzeby kampanii wydarzenia finansowane ze środków publicznych; zauważa ponadto, że dominacja partii rządzącej w mediach publicznych dodatkowo zwiększyła jej przewagę<sup>(41)</sup>; ubolewa, że wrogość, groźby wobec mediów, nietolerancyjna retoryka i przypadki niewłaściwego wykorzystania zasobów państwowych odciągały uwagę od procesu wyborów prezydenckich w Polsce w czerwcu i lipcu 2020 r.<sup>(42)</sup>;

12. jest zaniepokojony faktem, że nowa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (zwana dalej „Izbą Nadzwyczajną”), która złożona jest w większości z sędziów wybranych przez nową Krajową Radę Sądownictwa (KRS) i która może nie spełniać wymogów niezależnego sądu w ocenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ma stwierdzać ważność wyborów powszechnych oraz rozpatrywać skargi wyborcze; zauważa, że budzi to poważne wątpliwości co do podziału władzy i funkcjonowania polskiej demokracji, ponieważ sprawia, że decyzje sądu w sprawie skarg wyborczych są szczególnie podatne na wpływy polityczne, i może doprowadzić do braku pewności prawa, jeśli chodzi o ważność takiej weryfikacji<sup>(43)</sup>;

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2016 poz. 178).

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 677).

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz.U. 2016 poz. 929).

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. 2016 poz. 904).

<sup>38</sup> Zob. uzasadniony wniosek Komisji z 20 grudnia 2017 r., pkt 112–113.

<sup>39</sup> ENCJ, Deklaracja warszawska z dnia 3 czerwca 2016 r.

<sup>40</sup> Oświadczenie dotyczące wstępnych ustaleń i wniosków po ograniczonej misji obserwacji wyborów OBWE/ODIHR, 14 października 2019 r.

<sup>41</sup> Sprawozdanie końcowe ograniczonej misji obserwacji wyborów OBWE/ODIHR dotyczące wyborów parlamentarnych w dniu 13 października 2019 r., Warszawa, 14 lutego 2020 r.

<sup>42</sup> OBWE/ODIHR, specjalna misja ds. oceny wyborów, wstępne ustalenia i wnioski dotyczące drugiej tury wyborów prezydenckich w dniu 12 lipca 2020 r., Warszawa, 13 lipca 2020 r.

<sup>43</sup> Komisja Wenecka, opinia z 8–9 grudnia 2017 r., CDL-AD(2017)031, pkt 43; zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520 (Dz.U. L 17 z 23.1.2018, s. 50), pkt 25.

13. zauważa, że w Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych z 2002 r.<sup>(44)</sup> Komisja Wenecka podaje jasne wytyczne dotyczące przeprowadzania wyborów powszechnych podczas sytuacji nadzwyczajnych, w tym epidemii; zauważa, że chociaż kodeks przewiduje możliwość głosowania w trybie wyjątkowym, to wszelkie zmiany mające na celu jego wprowadzenie można jedynie rozważać zgodnie z najlepszymi europejskimi praktykami, „jeżeli zagwarantowana jest zasada wolnych wyborów”; uważa, że nie było tak w przypadku zmian w przepisach dotyczących wyborów prezydenckich, które miały się odbyć w dniu 10 maja 2020 r., ponieważ zmiany te mogły uniemożliwić przeprowadzenie uczciwych, tajnych i równych wyborów przy pełnym poszanowaniu prawa do prywatności<sup>(45)</sup> oraz zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679<sup>(46)</sup>; zauważa ponadto, że zmiany te są sprzeczne z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, które powstawało w czasie, gdy ocena konstytucyjności była nadal skuteczna, i zgodnie z którym ordynacji wyborczej nie można zmieniać w okresie sześciu miesięcy przed wyborami; z niepokojem zauważa, że komunikat o przełożeniu wyborów prezydenckich podano zaledwie cztery dni przed ich planowaną datą;

### *Niezależność sądownictwa i innych instytucji oraz prawa sędziów w Polsce*

#### **Reforma wymiaru sprawiedliwości – uwagi ogólne**

14. uznaje, że choć organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji krajowych, Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie stwierdzał, że przy wykonywaniu tych kompetencji państwa członkowskie są zobowiązane do wypełniania obowiązków wynikających z prawa Unii; przypomina, że sędziowie krajowi są również sędziami europejskimi, stosującymi prawo Unii, co sprawia, że ich niezależność jest przedmiotem wspólnego zainteresowania Unii, w tym Trybunału Sprawiedliwości, który musi egzekwować poszanowanie praworządności zgodnie z art. 19 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) w dziedzinie stosowania prawa Unii; wzywa polskie władze do gwarantowania i utrzymania niezależności polskich sądów;

#### **Skład i funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego**

15. przypomina, że ustawy dotyczące Trybunału Konstytucyjnego przyjęte 22 grudnia 2015 r. i 22 lipca 2016 r., a także pakiet trzech ustaw przyjętych pod koniec 2016 r.<sup>(47)</sup> poważnie osłabiły niezależność i legitymację Trybunału Konstytucyjnego oraz że ustawę z 22 grudnia

<sup>44</sup> Komisja Wenecka, CDL-AD (2002) 23, opinia nr 190/2002, Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych. Wytyczne i sprawozdanie wyjaśniające z dnia 30 października 2002 r. Zob. również: Komisja Wenecka, sprawozdanie CDL-PI(2020)005rev-e – Respect for Democracy Human Rights and Rule of Law during States of Emergency – Reflections [Poszanowanie demokracji, praw człowieka i praworządności w stanach wyjątkowych – refleksje], s. 23.

<sup>45</sup> Zob. również: OBWE/ODIHR, opinia w sprawie projektu ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (dokument Senatu nr 99), 27 kwietnia 2020 r.

<sup>46</sup> 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) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016 poz. 2072); ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. 2016 poz. 2073); ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji

2015 r. i ustawę z 22 lipca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z konstytucją odpowiednio 9 marca i 11 sierpnia 2016 r.; przypomina, że władze polskie nie opublikowały tych wyroków w przewidzianym terminie ani nie zastosowały się do nich; poważnie ubolewa, że w Polsce nie można już skutecznie zagwarantować konstytucyjności ustaw, odkąd w życie weszły wyżej wymienione zmiany legislacyjne<sup>(48)</sup>; zwraca się do Komisji, aby rozważyła wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z ustawodawstwem dotyczącym Trybunału Konstytucyjnego, jego składem niezgodnym z prawem oraz jego rolą w uniemożliwianiu wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości wydanego w trybie prejudycjalnym 19 listopada 2019 r.<sup>(49)</sup>;

### **Zasady powoływania sędziów Sądu Najwyższego i ich przechodzenia w stan spoczynku oraz środki dyscyplinarne wobec nich**

16. przypomina, że w 2017 r. zmiany w sposobie nominowania kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego pozbawiły sędziów Sądu Najwyższego jakiegokolwiek znaczącego wpływu na procedurę wyboru; ubolewa, że ustawa z 20 grudnia 2019 r. zmieniająca ustawę o ustroju sądów powszechnych, ustawę o Sądzie Najwyższym i niektóre inne ustawy<sup>(50)</sup> (zwana dalej „ustawą z 20 grudnia 2019 r.”) jeszcze bardziej ogranicza udział sędziów w procesie wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, ponieważ wprowadzono stanowisko tymczasowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wyznaczanego przez prezydenta kraju oraz obniżono kworum w trzeciej turze do zaledwie 32 spośród 125 sędziów, co w praktyce znosi ustanowiony w art. 183 ust. 3 polskiej konstytucji<sup>(51)</sup> model podziału uprawnień między prezydenta a środowisko sędziowskie;

17. z zaniepokojeniem odnotowuje nieprawidłowości związane z nominacją tymczasowego Pierwszego Prezesa i jego dalszymi działaniami; jest głęboko zaniepokojony faktem, że wybór kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa był niezgodny z art. 183 Konstytucji RP lub regulaminu Sądu Najwyższego oraz naruszył podstawowe standardy narady członków Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego (zwanego dalej „Zgromadzeniem Ogólnym”); zauważa z ubolewaniem, że wątpliwości co do ważności procesu wyborczego w Zgromadzeniu Ogólnym oraz bezstronności i niezależności pełniących obowiązki Prezesa w trakcie wyborów mogą jeszcze bardziej podważyć zasadę podziału władzy i legitymację nowej Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego, powołanej przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 25 maja 2020 r., a tym samym mogłyby podważyć niezależność Sądu Najwyższego; przypomina, że do podobnego naruszenia prawa przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej doszło przy powoływaniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego;

---

i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. 2016 poz. 2074).

<sup>48</sup> Opinia Komisji Weneckiej z 14–15 października 2016 r., pkt 128; ONZ, Komisja Praw Człowieka, wniośki końcowe dotyczące siódmego sprawozdania okresowego nt. Polski, 31 października 2016 r., pkt 7–8; zalecenie Komisji (UE) 2017/1520.

<sup>49</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. przeciwko Sądowi Najwyższemu, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 190).

<sup>51</sup> Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., CDL-PI (2020)002, pkt 51–55.

18. podziela obawy Komisji Europejskiej, że fakt, iż Prezydent RP (i w niektórych przypadkach także Minister Sprawiedliwości) może wywierać wpływ na postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego, gdyż wyznacza rzecznika dyscyplinarnego, który będzie podejmował czynności wyjaśniające w sprawie, co prowadzi do wyłączenia rzecznika dyscyplinarnego Sądu Najwyższego z toczącego się postępowania, budzi wątpliwości co do zasady podziału władzy i może negatywnie wpływać na niezależność sądów<sup>(52)</sup>;

19. przypomina, że Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r.<sup>(53)</sup> stwierdził, że obniżenie wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego jest sprzeczne z prawem Unii i narusza zasadę nieusuwalności sędziów, a tym samym zasadę niezawisłości sądów, a wcześniej – w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2018 r.<sup>(54)</sup> – przychylił się do wniosku Komisji o zastosowanie środków tymczasowych w tej sprawie; zwraca uwagę, że w celu zastosowania się do tego postanowienia Trybunału Sprawiedliwości w dniu 21 listopada 2018 r. władze polskie przyjęły nowelizację ustawy o Sądzie Najwyższym<sup>(55)</sup>, co było dotychczas jedynym przypadkiem wycofania się ze zmian w ramach ustawodawczych dotyczących wymiaru sprawiedliwości w następstwie decyzji Trybunału Sprawiedliwości;

### **Skład i funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej i Izby Nadzwyczajnej Sądu Najwyższego**

20. przypomina, że w 2018 r. utworzono dwie nowe izby Sądu Najwyższego, a mianowicie Izbę Dyscyplinarną i Izbę Nadzwyczajną, w skład których weszli nowo mianowani sędziowie wybrani przez nową KRS i którym powierzono specjalne uprawnienia, na przykład Izbie Nadzwyczajnej przyznano prawo do uchylania prawomocnych orzeczeń sądów niższych instancji lub samego Sądu Najwyższego w drodze procedury nadzwyczajnej, a Izbie Dyscyplinarnej przyznano prawo do dyscyplinowania innych sędziów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, co oznacza de facto powstanie „Sądu Najwyższego w Sądzie Najwyższym”<sup>(56)</sup>;

21. przypomina, że w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r.<sup>(57)</sup> Trybunał Sprawiedliwości, w odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej, orzekł, że sądy krajowe mają obowiązek pominąć przepisy prawa krajowego zastrzegające właściwość do rozpoznania sprawy, w której prawo Unii może być zastosowane, dla organu, który nie spełnia wymogów niezawisłości i bezstronności;

<sup>52</sup> Zob. uzasadniony wniosek Komisji z dnia 20 grudnia 2017 r., COM(2017)0835, pkt 133. Zob. także OSCE-ODIHR, „Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska) (stan na dzień 26 września 2017 r.)”, 13 listopada 2017 r., s. 33.

<sup>53</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531.

<sup>54</sup> Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2018 r., Komisja przeciwko Polsce, C-619/18 R, ECLI:EU:C:2018:1021.

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018 poz. 2507).

<sup>56</sup> OBWE-ODIHR, opinia z 13 listopada 2017 r., s. 7–20 Komisja Wenecka, opinia z 8–9 grudnia 2017 r., pkt 43; zalecenie Komisji (UE) 2018/103, pkt 25; GRECO, addendum do czwartego sprawozdania oceniającego w sprawie Polski (art. 34) z 18–22 czerwca 2018 r., pkt 31; Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., pkt 8.

<sup>57</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. przeciwko Sądowi Najwyższemu, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.



22. zwraca uwagę, że sąd odsyłający (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego) stwierdził następnie w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r.<sup>(58)</sup>, że Izba Dyscyplinarna nie spełnia wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu prawa polskiego i unijnego, a w dniu 23 stycznia 2020 r.<sup>(59)</sup> Sąd Najwyższy w składzie połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przyjął uchwałę, w której ponownie podkreślił, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem ze względu na brak niezawisłości i w związku z tym jej orzeczeń nie można uznać za orzeczenia należycie ustanowionego sądu; z głębokim zaniepokojeniem odnotowuje oświadczenie władz polskich, że orzeczenia te nie mają znaczenia prawnego, jeżeli chodzi o dalsze funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej i nowej KRS, oraz fakt, że w dniu 20 kwietnia 2020 r.<sup>(60)</sup> Trybunał Konstytucyjny uznał uchwałę Sądu Najwyższego za niezgodną z konstytucją, co tworzy niebezpieczny dualizm sędziowski w Polsce i prowadzi do otwartej negacji nadrzędności prawa Unii, w szczególności art. 19 ust. 1 TUE, który w wykładni Trybunału Sprawiedliwości ogranicza skuteczność i stosowanie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r.<sup>(61)</sup> przez polskie sądy<sup>(62)</sup>;

23. odnotowuje postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2020 r.<sup>(63)</sup> nakazujące Polsce natychmiastowe zawieszenie stosowania przepisów krajowych dotyczących właściwości Izby Dyscyplinarnej i wzywa władze polskie do szybkiego wykonania tego postanowienia; wzywa władze polskie do pełnego wykonania tego postanowienia, a Komisję – do skierowania do Trybunału Sprawiedliwości dodatkowego wniosku o wydanie nakazu zapłaty grzywny w przypadku uporczywego niestosowania się do postanowienia; wzywa Komisję do pilnego wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z przepisami krajowymi dotyczącymi właściwości Izby Nadzwyczajnej, ponieważ jej skład jest obciążony tymi samymi uchybieniami co skład Izby Dyscyplinarnej;

### **Skład i funkcjonowanie nowej Krajowej Rady Sądownictwa**

24. przypomina, że ustanowienie rady sądownictwa leży w gestii państw członkowskich, należy jednak zagwarantować niezawisłość takiej rady zgodnie ze standardami europejskimi i konstytucją danego państwa członkowskiego; przypomina, że po reformie KRS, która jest organem stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektóre inne ustawy<sup>(64)</sup> środowisko sędziowskie w Polsce utraciło prawo do delegowania przedstawicieli do KRS, a tym samym do wywierania wpływu na nominacje i awanse sędziów; przypomina, że przed reformą 15 z 25 członków KRS było wybieranych przez środowisko sędziowskie, a od czasu reformy z 2017 r. sędziowie ci są wybierani przez Sejm RP; wyraża głębokie ubolewanie, że krok ten, w połączeniu z przedwczesnym zakończeniem

<sup>58</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r., III PO 7/19.

<sup>59</sup> Uchwała połączonych izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/2020.

<sup>60</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20.

<sup>61</sup> Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., pkt 38.

<sup>62</sup> Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., pkt 38.

<sup>63</sup> Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja przeciwko Polsce, C-791/19 R, ECLI:EU:C:2020:277.

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 3).

niem mandatów wszystkich członków KRS nominowanych na podstawie starych przepisów na początku 2018 r., doprowadził do poważnego upolitycznienia KRS<sup>(65)</sup>;

25. przypomina, że Sąd Najwyższy, stosując kryteria określone przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., stwierdził w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., w decyzjach z dnia 15 stycznia 2020 r.<sup>(66)</sup> i w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r., że decydująca rola nowej KRS w wyborze sędziów nowo utworzonej Izby Dyscyplinarnej podważa niezawisłość i bezstronność tej izby<sup>(67)</sup>; jest zaniepokojony statusem prawnym sędziów powoływanych lub awansowanych przez KRS w jej obecnym składzie oraz wpływem, jaki ich udział w orzekaniu może mieć na ważność i legalność postępowań;

26. przypomina, że w dniu 17 września 2018 r. Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) zawiesiła nową KRS ze względu na to, że nie spełnia ona już wymogów niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a w kwietniu 2020 r. ENCJ wszczęła procedurę wydalenia<sup>(68)</sup>;

27. wzywa Komisję, aby wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z ustawą o KRS z dnia 12 maja 2011 r.<sup>(69)</sup> w formie zmienionej w dniu 8 grudnia 2017 r. oraz aby zwróciła się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o zawieszenie działalności nowej KRS w drodze zastosowania środków tymczasowych;

### **Przepisy regulujące ustrój sądów powszechnych i powoływanie prezesów sądów oraz system przechodzenia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych**

28. wyraża ubolewanie, że Minister Sprawiedliwości, który w polskim systemie jest również Prokuratorem Generalnym, uzyskał uprawnienia do dyskrecjonalnego powoływania i odwoływania prezesów sądów niższych instancji w sześciomiesięcznym okresie przejściowym oraz że w latach 2017–2018 Minister Sprawiedliwości wymienił ponad 150 prezesów i wiceprezesów sądów; zauważa, że po tym okresie Minister Sprawiedliwości utrzymał prawo do odwoływania prezesów sądów, przy czym nie istnieją praktycznie żadne skuteczne środki kontroli nad wykonywaniem tego prawa; zauważa ponadto, że Minister Sprawiedliwości uzyskał również inne uprawnienia „dyscyplinarne” w odniesieniu do prezesów sądów i sądów wyższej instancji, którzy z kolei posiadają obecnie szerokie uprawnienia administracyjne wobec prezesów sądów niższych instancji<sup>(70)</sup>;

<sup>65</sup> Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, opinie Prezydium z 7 kwietnia 2017 r. i 12 października 2017 r.; OBWE/ODIHR, wersja ostateczna opinii w sprawie projektu zmian do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, 5 maja 2017 r.; Komisja Wenecka, opinia z 8–9 grudnia 2017 r., s. 5–7; GRECO, sprawozdanie ad hoc w sprawie Polski (art. 34) z 19–23 marca 2018 r. i addendum z 18–22 czerwca 2018 r.; Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., pkt 42 i 61.

<sup>66</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2020 r., III PO 8/18. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2020 r., III PO 9/18.

<sup>67</sup> W tej kwestii zob. również następujące sprawy toczące się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka: Reczkowicz i dwóch innych przeciwko Polsce (skarga nr 43447/19, 49868/19 i 57511/19), Grzęda przeciwko Polsce (nr 43572/18), Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce (nr 4907/18), Broda przeciwko Polsce oraz Bojara przeciwko Polsce (nr 26691/18 i 27367/18), Żurek przeciwko Polsce (nr 39650/18) oraz Sobczyńska i in. przeciwko Polsce (nr 62765/14, 62769/14, 62772/14 i 11708/18).

<sup>68</sup> ENCJ, pismo zarządu ENCJ z 21 lutego 2020 r. Zob. również pismo Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów z 4 maja 2020 r. z poparciem dla ENCJ.

<sup>69</sup> Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2011 nr 126 poz. 714).

<sup>70</sup> Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., pkt 45.

ubolewa nad tym faktem, uznając go za poważne osłabienie praworządności i niezawisłości sądów w Polsce<sup>(71)</sup>;

29. ubolewa, że ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r., która weszła w życie 14 lutego 2020 r., zmieniła skład zgromadzeń sędziowskich i przeniosła część uprawnień tych organów samorządu sędziowskiego na kolegia prezesów sądów powoływane przez Ministra Sprawiedliwości<sup>(72)</sup>;

30. przypomina, że w orzeczeniu z 5 listopada 2019 r.<sup>(73)</sup> Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że przepisy ustawy z 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, a także niektórych innych ustaw<sup>(74)</sup>, na mocy których obniżono wiek przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych, umożliwiając jednocześnie Ministrowi Sprawiedliwości decydowanie o przedłużeniu ich aktywnej służby, i w których określono odmienny wiek przejścia w stan spoczynku w zależności od płci, są sprzeczne z prawem Unii;

### **Prawa i niezależność sędziów, w tym nowy system środków dyscyplinarnych wobec sędziów**

31. potępia nowe przepisy wprowadzające kolejne przewinienia i sankcje dyscyplinarne wobec sędziów i prezesów sądów, gdyż stanowią one poważne zagrożenie dla niezależności sądów<sup>(75)</sup>; potępia nowe przepisy zakazujące sędziom prowadzenia jakiegokolwiek działalności politycznej, zobowiązujące sędziów do publicznego ujawniania informacji o członkostwie w stowarzyszeniach i poważnie ograniczające obrady organów samorządu sędziowskiego, co wykracza poza zasady pewności prawa, konieczności i proporcjonalności oraz ogranicza wolność wypowiedzi sędziów<sup>(76)</sup>;

32. wyraża głębokie zaniepokojenie wszczynaniem postępowań dyscyplinarnych wobec polskich sędziów i prokuratorów wydających decyzje sądowe stanowiące wykonanie prawa Unii lub występujących publicznie w obronie niezależności sądów i praworządności w Polsce; w szczególności potępia groźbę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego<sup>(77)</sup> wobec ponad 10% sędziów za podpisanie pisma do OBWE dotyczącego właściwego przebiegu wyborów prezydenckich i udzielenia wsparcia sędziom, którzy są represjonowani; potępia kampanię oszczerstw przeciwko polskim sędziom i angażowanie się w nią urzędników publicznych; apeluje do polskich władz, aby nie nadużywały środków dyscyplinarnych ani nie podejmowały innych działań podważających autorytet wymiaru sprawiedliwości;

<sup>71</sup> Zob. również Rada Europy, Prezydium Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE-BU), CCJE-BU(2018)6REV, 18 czerwca 2018 r.

<sup>72</sup> Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., pkt 46–50.

<sup>73</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924.

<sup>74</sup> Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 poz. 1452).

<sup>75</sup> OBWE/ODIHR, pilna wstępna opinia w sprawie projektu ustawy nowelizującej Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawę o Sądzie Najwyższym i niektóre inne ustawy (stan na dzień 20 grudnia 2019 r.), 14 stycznia 2020 r., s. 23–26; Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., pkt 44–45.

<sup>76</sup> OBWE/ODIHR, pilna opinia wstępna z 14 stycznia 2020 r., s. 18–21; Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., pkt 24–30.

<sup>77</sup> Komunikat Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, lipiec 2020 r., <http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2020/07/KomunikatFWS.pdf>.

33. wzywa władze polskie do uchylenia nowych przepisów (dotyczących przewinień dyscyplinarnych i innych), które uniemożliwiają sądom rozpatrywanie kwestii niezależności i bezstronności innych sędziów z punktu widzenia prawa Unii i europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), pozbawiając w ten sposób sędziów możliwości wykonywania wynikającego z prawa Unii obowiązku pomijania przepisów krajowych sprzecznych z prawem Unii<sup>(78)</sup>;

34. z zadowoleniem przyjmuje wszczęcie przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu wyżej wymienionych nowych przepisów; ubolewa nad brakiem postępów od 29 kwietnia 2020 r.; wzywa Komisję do zajęcia się przedmiotową sprawą i potraktowania jej w sposób priorytetowy oraz by w przypadku przekazania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości zwróciła się do Trybunału Sprawiedliwości o zastosowanie procedury przyspieszonej i środków tymczasowych;

### **Status Prokuratora Generalnego i organizacja prokuratur**

35. potępia połączenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, zwiększenie uprawnień Prokuratora Generalnego wobec systemu prokuratorskiego, zwiększenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości wobec sądownictwa (znowelizowana ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>(79)</sup>) oraz słabą pozycję organu kontrolującego te uprawnienia (Krajowej Rady Prokuratorów), co skutkuje skupieniem zbyt wielu uprawnień w rękach jednej osoby i ma bezpośrednie negatywne skutki dla niezależności systemu prokuratorskiego od polityki, jak stwierdziła Komisja Wenecka<sup>(80)</sup>;

36. przypomina, że Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w wyroku z 5 listopada 2019 r., iż obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku prokuratorów jest sprzeczne z prawem Unii, ponieważ ustanawia inny wiek przejścia w stan spoczynku dla mężczyzn i kobiet pełniących funkcję prokuratorów w Polsce;

### **Ogólna ocena praworządności w Polsce**

37. zgadza się z Komisją, Zgromadzeniem Parlamentarnym Rady Europy, Grupą Państw przeciwko Korupcji i specjalnym sprawozdawcą ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, że poszczególne wspomniane zmiany w ustawodawstwie regulującym sądownictwo przez swoje wzajemne oddziaływanie i ogólne skutki stanowią poważne, trwałe i systemowe naruszenie praworządności, które umożliwiłaby władzy ustawodawczej i wykonawczej ingerowanie w całą strukturę i wyniki funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w sposób niezgodny z zasadami podziału władzy i praworządności, a tym samym poważnie osłabia niezawisłość sądownictwa w Polsce<sup>(81)</sup>; potępia destabilizujący wpływ środków podejmowanych przez władze polskie i nominacji dokonywanych przez nie od 2016 r. na polski porządek prawny;

<sup>78</sup> OBWE/ODIHR, pilna opinia wstępna z 14 stycznia 2020 r., s. 13–17; Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., pkt 31–43.

<sup>79</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2001 nr 98 poz. 1070).

<sup>80</sup> Opinia Komisji Weneckiej z 8–9 grudnia 2017 r. w sprawie znowelizowanej ustawy – Prawo o prokuraturze, CDL-AD(2017)028, pkt 115.

<sup>81</sup> Zalecenie Komisji (UE) 2018/103; ONZ, specjalny sprawozdawca ds. niezależności sędziów i prawników, oświadczenie z 25 czerwca 2018 r.; Komisja Europejska, Europejski semestr 2019 r.: sprawozdanie dotyczące Polski, 27 lutego 2019 r., SWD(2019)1020 final, s. 42; prezesi Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, Sieci Prezesów Sądów Najwyższych UE i Stowarzyszenia Sędziów Europejskich, pismo z 20 września 2019 r.; GRECO, działania następcze w związku z addendum do czwartego sprawozdania oceniającego w sprawie

## ***Ochrona praw podstawowych w Polsce***

### **Polski Rzecznik Praw Obywatelskich**

38. jest zaniepokojony atakami politycznymi na niezależność urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>(82)</sup>; podkreśla, że Rzecznik Praw Obywatelskich publicznie krytykował, w ramach swoich kompetencji, różne środki podejmowane przez obecny rząd; przypomina, że statut Rzecznika Praw Obywatelskich jest zapisany w Konstytucji RP, a kadencja obecnego rzecznika kończy się we wrześniu 2020 r.; przypomina, że zgodnie z Konstytucją RP Rzecznik Praw Obywatelskich powinien być wybierany przez Sejm za zgodą Senatu;

### **Prawo do rzetelnego procesu sądowego**

39. jest zaniepokojony doniesieniami o rzekomych nieuzasadnionych opóźnieniach w postępowaniach sądowych, trudnościach w dostępie do pomocy prawnej w trakcie aresztowania oraz przypadkach niewystarczającego poszanowania poufności komunikacji między obrońcą a klientem<sup>(83)</sup>; wzywa Komisję do ścisłego monitorowania sytuacji prawników w Polsce; przypomina o prawie wszystkich obywateli do uzyskania porady prawnej, obrony i reprezentacji przez niezależnego prawnika zgodnie z art. 47 i 48 Karty;

40. wyraża zaniepokojenie faktem, że od czasu wejścia w życie w dniu 14 lutego 2020 r. ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. jedynie Izba Nadzwyczajna – której niezależność i bezstronność same w sobie są kwestionowane – może decydować, czy dany sędzia lub sąd jest niezawisły i bezstronny, co pozbawia obywateli ważnego elementu kontroli sądowej we wszystkich innych instancjach<sup>(84)</sup>; przypomina, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości prawo do rzetelnego procesu sądowego zobowiązuje każdy sąd do sprawdzenia z urzędu, czy spełnia on kryteria niezależności i bezstronności<sup>(85)</sup>;

### **Prawo do informacji i wolność wypowiedzi, w tym wolność i pluralizm mediów**

41. ponownie podkreśla, że wolność i pluralizm mediów są nierozdzielnie związane z demokracją i praworządnością oraz że prawo do informowania i prawo do bycia informowanym należą do podstawowych wartości demokratycznych, na których opiera się Unia; przypomina, że w rezolucji z 16 stycznia 2020 r. Parlament wezwał Radę, aby w trakcie wysłuchań prowadzonych na mocy art. 7 ust. 1 TUE zajmowała się wszelkimi nowymi wydarzeniami w dziedzinie wolności słowa, w tym wolności mediów;

42. przypomina, że w rezolucji z 14 września 2016 r. Parlament wyraził zaniepokojenie zarówno wcześniej przyjętymi, jak i nowo zaproponowanymi zmianami w polskiej ustawie medialnej; ponawia apel do Komisji o przeprowadzenie oceny przyjętych przepisów pod kątem ich zgod-

---

Polski (art. 34) – Polska, 6 grudnia 2019 r., pkt 65; Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, rezolucja 2316 (2020) z dnia 28 stycznia 2020 r. w sprawie funkcjonowania instytucji demokratycznych w Polsce, pkt 4.

<sup>82</sup> Zob. również Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, pismo skierowane do premiera Rzeczypospolitej Polskiej, 19 stycznia 2018 r.; wspólne oświadczenie popierające polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, podpisane przez ENNHRI, Equinet, GANHRI, IOI, OHCHR Europe, czerwiec 2019 r.

<sup>83</sup> ONZ, Komisja Praw Człowieka, wnioski końcowe dotyczące siódmego sprawozdania okresowego nt. Polski, 23 listopada 2016 r., pkt 33.

<sup>84</sup> Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z dnia 16 stycznia 2020 r., pkt 59.

<sup>85</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 marca 2020 r., Simpson przeciwko Radzie i HG przeciwko Komisji, połączone sprawy C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, ECLI:EU:C:2020:232, pkt 57.

ności z prawem unijnym, w szczególności z art. 11 Karty i przepisami unijnymi dotyczącymi mediów publicznych;

43. wyraża poważne zaniepokojenie działaniami przeprowadzonymi w ostatnich latach przez władze polskie w odniesieniu do nadawcy publicznego, w tym przekształceniem go w nadawcę prorządowego, uniemożliwianiem mediom publicznym i ich organom zarządzającym wyrażania niezależnych lub odmiennych poglądów oraz kontrolowaniem nadawanych treści<sup>(86)</sup>; przypomina, że art. 54 Konstytucji RP gwarantuje wolność słowa i zakazuje cenzury;

44. jest głęboko zaniepokojony faktem, że niektórzy politycy nadużywają możliwości wytoczenia dziennikarzom spraw o zniesławienie, co prowadzi m.in. do nakładania sankcji karnych i zawieszania prawa do wykonywania zawodu dziennikarza; obawia się, że będzie to miało odstrasżające skutki dla środowiska dziennikarskiego oraz negatywnie wpłynie na niezależność dziennikarzy i mediów<sup>(87)</sup>; wzywa władze polskie, aby zagwarantowały dziennikarzom i ich rodzinom dostęp do odpowiednich środków odwoławczych, kiedy wytaczane są przeciw nim procesy mające na celu ucieszenie lub zastraszenie niezależnych mediów; wzywa polskie władze do pełnego wdrożenia zalecenia Rady Europy z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów medialnych<sup>(88)</sup>; ubolewa nad tym, że Komisja nie przedstawiła dotychczas przepisów w sprawie przeciwdziałania powództwom typu SLAPP (strategicznym powództwom zmierzającym do tłumienia debaty publicznej), które to przepisy chroniłyby również polskich dziennikarzy i polskie media przed nękaniami pozwami sądowymi;

45. jest zaniepokojony zgłaszanymi przypadkami zatrzymywania dziennikarzy za wykonywanie ich pracy przy relacjonowaniu protestów przeciwko ograniczeniom podczas pandemii COVID-19<sup>(89)</sup>;

### ***Wolność nauki***

46. wyraża zaniepokojenie z powodu wytaczania pracownikom naukowym procesów o zniesławienie i grożenia takimi procesami; wzywa polskie władze, aby zgodnie z normami międzynarodowymi szanowały wolność słowa i wolność nauki<sup>(90)</sup>;

47. wzywa polski parlament do uchylecia rozdziału 6c ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu<sup>(91)</sup>, którego przepisy zagrażają wolności słowa i niezależnej działalności badawczej, gdyż pozwalają uznać ją za czyn zabroniony podlegający zaskarżeniu przed sądem cywilnym z tytułu szkód dla dobrego imienia Polski i narodu polskiego, jeżeli na przykład oskarża Polskę lub Polaków o współudział w Holokauście<sup>(92)</sup>;

<sup>86</sup> Zob. również światowy ranking wolności prasy, w którym Polska spadła od 2015 r. z 18. na 62. miejsce.

<sup>87</sup> Rada Europy, Platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy, sprawozdanie roczne za rok 2020, marzec 2020 r., s. 42.

<sup>88</sup> Rada Europy, zalecenie CM/Rec(2016)4 z dnia 13 kwietnia 2016 r. Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów medialnych.

<sup>89</sup> Międzynarodowy Instytut Prasowy (IPI), Obserwatorium naruszeń wolności prasy związanych z relacjami dotyczącymi COVID-19, <https://ipi.media/covid19-media-freedom-monitoring/>.

<sup>90</sup> Rada Europy, Organizacja Państw Amerykańskich i in., Deklaracja Światowego Forum nt. wolności nauki, autonomii instytucjonalnej i przyszłości demokracji, 21 czerwca 2019 r.

<sup>91</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. 1998 nr 155 poz. 1016).

<sup>92</sup> Zob. również oświadczenie przedstawiciela OBWE ds. wolności mediów z 28 czerwca 2018 r.



## Wolność zgromadzeń

48. ponawia apel do rządu polskiego, aby przestrzegał prawa do wolności zgromadzeń przez usunięcie z obecnej ustawy o zgromadzeniach z dnia 24 lipca 2015 r.<sup>(93)</sup>, zmienionej dnia 13 grudnia 2016 r.<sup>(94)</sup>, zapisów dotyczących priorytetowego traktowania tzw. cyklicznych zgromadzeń cieszących się poparciem rządu<sup>(95)</sup>; apeluje do władz polskich o niestosowanie sankcji karnych wobec uczestników pokojowych zgromadzeń lub kontrdemonstracji oraz o wycofanie zarzutów karnych przeciwko pokojowym demonstrantom; wzywa władze polskie, aby również odpowiednio chroniły pokojowe zgromadzenia i stawały przed sądem osoby, które brutalnie atakują ich uczestników;

49. jest zaniepokojony bardzo restrykcyjnym zakazem zgromadzeń publicznych<sup>(96)</sup>, który wprowadzono podczas pandemii COVID-19 bez ogłoszenia stanu klęski żywiołowej przewidzianego w art. 232 Konstytucji RP, i podkreśla konieczność stosowania zasady proporcjonalności przy ograniczaniu prawa do zgromadzeń;

## Wolność zrzeszania się

50. wzywa władze polskie do znowelizowania ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego<sup>(97)</sup>,<sup>(98)</sup> aby zapewnić kluczowym grupom społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym dostęp do finansowania z budżetu państwa, a także aby zagwarantować sprawiedliwy, bezstronny i przejrzysty podział środków publicznych przeznaczonych na społeczeństwo obywatelskie, zapewniający pluralistyczną reprezentację<sup>(99)</sup>; ponawia apel o udostępnienie odpowiednich środków finansowych zainteresowanym organizacjom za pośrednictwem różnych instrumentów finansowania na szczeblu Unii, takich jak komponent „Wartości Unii” nowego programu „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości” oraz unijne projekty pilotażowe; jest głęboko zaniepokojony naciskami politycznymi na polskich członków Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego za działania podejmowane w ramach ich mandatu<sup>(100)</sup>;

51. wyraża zaniepokojenie oświadczeniem prasowym Ministra Sprawiedliwości i Ministra Środowiska w odniesieniu do niektórych organizacji pozarządowych, którego celem było napiętnowanie tych organizacji jako działających w interesie podmiotów zagranicznych; jest poważnie

<sup>93</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. 2015 poz. 1485).

<sup>94</sup> Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. 2017 poz. 579).

<sup>95</sup> Zobacz również komunikat z 23 kwietnia 2018 r., w którym eksperci ONZ wezwali Polskę do zapewnienia wolnego i pełnego uczestnictwa w rozmowach klimatycznych.

<sup>96</sup> Polski Rzecznik Praw Obywatelskich, pismo do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 6 maja 2020 r.

<sup>97</sup> Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz.U. 2017 poz. 1909).

<sup>98</sup> OBWE/ODIHR, opinia w sprawie projektu ustawy RP o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa, 22 sierpnia 2017 r.

<sup>99</sup> EKES, sprawozdanie w sprawie praw podstawowych i praworządności: wydarzenia krajowe z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego w latach 2018–2019, czerwiec 2020 r., s. 41–42.

<sup>100</sup> EKES, komunikat prasowy „Alarmujące naciski na społeczeństwo obywatelskie: polska członkini EKES-u staje się obiektem działań odwetowych rządu, a organizacje pozarządowe nie mogą już wybierać własnych kandydatów”, 23 czerwca 2020 r.

zaniepokojony planowanym projektem ustawy o utworzeniu publicznego rejestru finansowania organizacji pozarządowych, zobowiązującego je do zgłaszania wszelkich zagranicznych źródeł finansowania<sup>(101)</sup>;

### Ochrona prywatności i danych

52. ponownie podkreśla konkluzję zawartą w rezolucji z dnia 14 września 2016 r., że gwarancje procesowe i warunki materialne określone w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych oraz znowelizowanej ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>(102)</sup> w celu prowadzenia tajnej inwigilacji są niewystarczające, aby zapobiec nadużyciom w jej stosowaniu, nieuzasadnionemu ingerowaniu w prywatność osób, w tym liderów opozycji i społeczeństwa obywatelskiego, oraz naruszeniom ochrony ich danych osobowych<sup>(103)</sup>; ponawia apel do Komisji o przeprowadzenie oceny tych przepisów pod kątem zgodności z prawem unijnym i wzywa władze polskie do pełnego poszanowania prywatności wszystkich obywateli;

53. wyraża głębokie zaniepokojenie faktem, że w dniu 22 kwietnia 2020 r. Ministerstwo Cyfryzacji RP przekazało dane osobowe z Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (zwanego dalej „systemem PESEL”) operatorowi pocztowemu, aby ułatwić organizację wyborów prezydenckich w dniu 10 maja 2020 r. w drodze głosowania korespondencyjnego, bez odpowiedniej podstawy prawnej, ponieważ polski parlament uchwalił projekt ustawy przewidującej organizację wyborów wyłącznie drogą korespondencyjną dopiero 7 maja 2020 r.; zauważa ponadto, że system PESEL nie jest identyczny ze spisem wyborców i obejmuje również dane osobowe obywateli innych państw członkowskich UE, w związku z czym wspomniane przekazanie danych może stanowić potencjalne naruszenie rozporządzenia (UE) 2016/679; przypomina, że Europejska Rada Ochrony Danych stwierdziła, że organy publiczne mogą ujawniać informacje o osobach znajdujących się w spisie wyborców, ale tylko wtedy, gdy jest to wyraźnie dozwolone na mocy prawa państwa członkowskiego<sup>(104)</sup>; zauważa, że polski Rzecznik Praw Obywatelskich złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie możliwego naruszenia przez Ministerstwo Cyfryzacji art. 7 i 51 Konstytucji RP;

### Kompleksowa edukacja seksualna

54. ponownie podkreśla swoje głębokie zaniepokojenie – wyrażone już w rezolucji z dnia 14 listopada 2019 r. i podzielane przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy<sup>(105)</sup> – projektem ustawy zmieniającej art. 200b polskiego Kodeksu karnego, przedłożonym polskiemu parlamentowi przez inicjatywę „Stop pedofilii”, ze względu na bardzo niejasne, szerokie i nieproporcjonalne przepisy, które de facto zmierzają do penalizacji upowszechniania edukacji seksualnej wśród nieletnich i których zakres potencjalnie zagraża wszystkim osobom, a w szczególności rodzicom, nauczycielom

<sup>101</sup> Komunikat prasowy Ministra Środowiska, we współpracy z Ministrem Sprawiedliwości, 7 sierpnia 2020 r., <https://www.gov.pl/web/srodowisko/nowe-prawo-wzmocni--przejrzystosc-finansowania-organizacji-pozarządowych>.

<sup>102</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179).

<sup>103</sup> ONZ, Komisja Praw Człowieka, wnioski końcowe dotyczące siódmego sprawozdania okresowego nt. Polski, 23 listopada 2016 r., pkt 39–40. Zob. również komunikat z 23 kwietnia 2018 r., w którym eksperci ONZ wezwali Polskę do zapewnienia wolnego i pełnego uczestnictwa w rozmowach klimatycznych.

<sup>104</sup> EROD, pismo w sprawie ujawnienia danych w związku z wyborami prezydenckimi w Polsce, 5 maja 2020 r.

<sup>105</sup> Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, oświadczenie z dnia 14 kwietnia 2020 r.

i edukatorom seksualnym, karą pozbawienia wolności do trzech lat za nauczanie o ludzkiej seksualności, zdrowiu i stosunkach intymnych;

55. podkreśla, że dostosowana do wieku i oparta na dowodach kompleksowa nauka o seksualności i związkach ma kluczowe znaczenie dla rozwijania zdolności młodych ludzi do budowania zdrowych, równych, wartościowych i bezpiecznych relacji wolnych od dyskryminacji, przynusu i przemocy; uważa, że kompleksowa edukacja seksualna ma również pozytywny wpływ na wyniki w zakresie równości płci, polegające m.in. na zmianie szkodliwych norm dotyczących płci i postaw wobec przemocy uwarunkowanej płcią, dzięki czemu pomaga zapobiegać przemocy i przynusowi seksualnemu w związkach, a także homofobii i transfobii, oraz przerywać milczenie wokół przemocy seksualnej, seksualnego wykorzystywania lub nadużyć, a także umożliwiała młodzieży poszukiwanie pomocy; apeluje do polskiego parlamentu, aby powstrzymał się od uchwalenia proponowanego projektu ustawy zmieniającej art. 200b polskiego Kodeksu karnego, i stanowczo wzywa polskie władze, aby zagwarantowały dostęp wszystkich dzieci w wieku szkolnym do precyzyjnej pod względem naukowym i kompleksowej edukacji seksualnej zgodnie z międzynarodowymi standardami oraz zapewniły merytoryczne i obiektywne wsparcie osobom prowadzącym takie zajęcia edukacyjne i informacyjne;

### **Zdrowie reprodukcyjne i seksualne oraz prawa w tej dziedzinie**

56. przypomina, że zgodnie z Kartą, EKPC oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zdrowie seksualne i reprodukcyjne kobiet jest związane z wieloma prawami człowieka, w tym z prawem do życia i godności, wolnością od nieludzkiego i poniżającego traktowania, prawem dostępu do opieki zdrowotnej, prawem do prywatności, prawem do edukacji i zakazem dyskryminacji, co znajduje również odzwierciedlenie w Konstytucji RP; przypomina, że w rezolucji z dnia 15 listopada 2017 r. Parlament zdecydowanie skrytykował wszelkie wnioski ustawodawcze, które zakazywałyby aborcji w przypadku poważnych lub śmiertelnych wad płodu, przez co drastycznie ograniczyłyby dostęp do opieki aborcyjnej w Polsce, a w praktyce doprowadziłyby do niemal całkowitego zakazu takiej opieki, ponieważ większość legalnych zabiegów aborcji przeprowadza się z tego powodu<sup>106</sup>), oraz podkreślił, że powszechny dostęp do opieki zdrowotnej, w tym opieki w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz związanych z tym praw, jest podstawowym prawem człowieka<sup>107</sup>); ubolewa nad zaproponowanymi zmianami<sup>108</sup>) do ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry<sup>109</sup>), zgodnie z którymi lekarze nie byłiby już prawnie zobowiązani do wskazania alternatywnej placówki lub innego lekarza, jeżeli sami odmawiają wyświadczenia usługi w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego ze względu na przekonania osobiste; jest zaniepokojony powoływaniem się

<sup>106</sup> W 2017 r. aborcja z powodu wad płodu stanowiła 97,9% wszystkich zabiegów: Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia – sprawozdania opracowane w ramach Programu badań statystycznych statystyki polskiej MZ-29, opublikowane na stronie Sejmu RP. Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonywania oraz o skutkach stosowania w 2016 r. ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. poz. 78, z późn. zm.).

<sup>107</sup> Zob. również dokument tematyczny Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z grudnia 2017 r. zatytułowany „Prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne kobiet w Europie”; oświadczenie ekspertów ONZ doradzających grupie roboczej ONZ ds. dyskryminacji kobiet z dnia 22 marca 2018 r. oraz oświadczenie Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z dnia 14 kwietnia 2020 r.

<sup>108</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz niektórych innych ustaw (dotychczas nieopublikowana w Dz.U.).

<sup>109</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz.U. 1997 nr 28 poz. 152).

na klauzulę sumienia, w tym brakiem sprawnych mechanizmów kierowania pacjentek do innych placówek oraz brakiem możliwości odwołania się w odpowiednim czasie przez kobiety, którym odmówiono takich usług; wzywa polski parlament, aby nie podejmował żadnych dalszych prób ograniczenia praw kobiet w dziedzinie zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego; zdecydowanie stwierdza, że odmowa świadczenia usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz związanych z tym praw jest formą przemocy wobec kobiet i dziewcząt; wzywa władze polskie do podjęcia środków w celu pełnego wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach przeciwko Polsce, który kilkakrotnie orzekł, że restrykcyjne przepisy dotyczące aborcji i niewdrożenie stosownych środków naruszają przynależne kobietom prawa człowieka<sup>(110)</sup>;

57. przypomina, że poprzednie próby zaostżenia przepisów antyaborcyjnych w Polsce, które i tak należą do najbardziej restrykcyjnych w Unii, zostały powstrzymane w latach 2016 i 2018 w wyniku masowych protestów polskich obywateli w formie „czarnych marszów”; zdecydowanie wzywa polskie władze, aby rozważyły uchylenie przepisów ograniczających dostęp kobiet i dziewcząt do tabletki „dzień po”;

**Mowa nienawiści, dyskryminacja w sferze publicznej, przemoc wobec kobiet, przemoc domowa i zachowania nietolerancyjne wobec mniejszości i innych słabszych grup społecznych, w tym osób LGBTI**

58. apeluje do polskich władz o podjęcie wszelkich środków niezbędnych do zdecydowanej walki z rasistowską mową nienawiści i podżeganiem do przemocy, zarówno w internecie, jak i poza nim, oraz o publiczne potępienie rasistowskiej mowy nienawiści, której dopuszczają się osoby publiczne, w tym politycy i urzędnicy ds. mediów<sup>(111)</sup>, i o odcięcie się od niej, a także o zwalczanie uprzedzeń i negatywnego nastawienia do mniejszości narodowych i etnicznych (w tym Romów), migrantów, uchodźców i osób ubiegających się o azyl oraz o zapewnienie skutecznego egzekwowania przepisów delegalizujących partie lub organizacje, które szerzą dyskryminację rasową lub zachęcają do niej<sup>(112)</sup>; wzywa władze polskie do zastosowania się do zaleceń Komitetu ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej z 2019 r.<sup>(113)</sup>;

59. wyraża głębokie zaniepokojenie niedawną decyzją<sup>(114)</sup> polskiego Ministra Sprawiedliwości o oficjalnym wszczęciu procedury wypowiedzenia przez Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska); zachęca władze polskie do skutecznego stosowania tej konwencji w praktyce, w tym przez zagwarantowanie stosowania obowiązującego ustawodawstwa w całym kraju i zapewnienie

<sup>110</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie Tysiąc przeciwko Polsce (skarga nr 5410/03); wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie R. R. przeciwko Polsce (skarga nr 27617/04); wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 października 2012 r. w sprawie P. i S. przeciwko Polsce (skarga nr 57375/08).

<sup>111</sup> Rezolucja PE z dnia 15 listopada 2017 r., pkt 18; Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, rezolucja 2316 (2020) z dnia 28 stycznia 2020 r. w sprawie funkcjonowania instytucji demokratycznych w Polsce, pkt 14; Komitet Praw Człowieka (KPC) ONZ, wnioski końcowe dotyczące siódmego sprawozdania okresowego nt. Polski, 23 listopada 2016 r., CCPR/C/POL/CO/7, pkt 15–18.

<sup>112</sup> Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, wnioski końcowe dotyczące połączonych sprawozdań okresowych od 22. do 24. nt. Polski, sierpień 2019 r.

<sup>113</sup> Tamże.

<sup>114</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości, komunikat prasowy „Wniosek dotyczący wypowiedzenia konwencji stambulskiej”, 25 lipca 2020 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-konwencja-stambulska-powinna-zostac-wypowiedziana-poniewaz-jest-sprzeczna-z-prawami-konstytucyjnymi>.

wystarczającej liczby wysokiej jakości schronisk dla kobiet będących ofiarami przemocy i ich dzieci; obawia się, że krok ten może stanowić poważny regres w dziedzinie równouprawnienia płci i praw kobiet;

60. zauważa, że drugie badanie dotyczące osób LGBTI przeprowadzone przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej w maju 2020 r. wskazuje na nasilenie się nietolerancji i przemocy wobec osób LGBTI lub osób postrzeganych jako należące do grupy LGBTI w Polsce, na całkowity brak wiary polskich respondentów LGBTI w zwalczanie przez rząd uprzedzeń i nietolerancji (odnotowano tu najniższy odsetek w Unii – jedynie 4%) oraz na najwyższy odsetek respondentów, którzy unikają pewnych miejsc z obawy przed atakiem, napastowaniem lub groźbami (79%);

61. przypomina, również w kontekście kampanii przed wyborami prezydenckimi w 2020 r., o swoim stanowisku wyrażonym w rezolucji z 18 grudnia 2019 r., w której zdecydowanie potępił wszelką dyskryminację osób LGBTI i naruszanie ich praw podstawowych przez władze publiczne, w tym mowę nienawiści ze strony władz publicznych i urzędników wybranych w wyborach, zakazywanie Parad Równości i programów uświadamiających, a także niewystarczającą ochronę przed wymierzonymi w nie atakami, ogłoszenie w Polsce stref wolnych od tzw. ideologii LGBT i uchwalenie Samorządowej Karty Praw Rodzin, która stanowi przejaw dyskryminacji zwłaszcza rodzin z jednym rodzicem i rodzin LGBTI; zauważa, że od czasu przyjęcia tej rezolucji sytuacja osób LGBTI w Polsce nie poprawiła się oraz że szczególnie zagrożone jest zdrowie psychiczne i bezpieczeństwo fizyczne osób LGBTI; przypomina, że takie działania potępił nie tylko polski Rzecznik Praw Obywatelskich, który złożył dziewięć skarg do sądów administracyjnych, twierdząc, że strefy wolne od LGBTI są niezgodne z prawem Unii, ale też Komisja i organizacje międzynarodowe; przypomina, że z funduszy spójności nie można finansować działań prowadzących do dyskryminacji ze względu na orientację seksualną oraz że gminy jako pracodawcy muszą przestrzegać dyrektywy Rady 2000/78/WE<sup>(115)</sup>, która zakazuje dyskryminacji i nękania ze względu na orientację seksualną w sferze zatrudnienia<sup>(116)</sup>; w związku z tym wyraża poważne zaniepokojenie faktem, że Minister Sprawiedliwości udzielił wsparcia finansowego gminom wykluczonym z europejskiego programu na rzecz partnerstwa miast ze względu na przyjęcie deklaracji o „strefach wolnych od LGBTI”; ponadto wyraża głębokie zaniepokojenie, że wsparcie finansowe zostanie przyznane z Funduszu Sprawiedliwości ministerstwa, utworzonego w celu wspierania ofiar przestępstw; wzywa Komisję do dalszego odrzucania wniosków o finansowanie ze środków unijnych, składanych przez władze, które przyjęły takie rezolucje; wzywa władze polskie, aby wdrożyły odpowiednie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz aby w tym kontekście zajęły się sytuacją małżonków i rodziców tej samej płci w celu zapewnienia im prawa do niedyskryminacji pod względem prawnym i faktycznym<sup>(117)</sup>; potępia pozwy przeciw działa-

<sup>115</sup> Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16).

<sup>116</sup> Komisja Europejska, DG REGIO, pismo do władz województw lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego, 27 maja 2020 r. Zob. również wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 kwietnia 2020 r., NH przeciwko Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, ECLI:EU:C:2020:289.

<sup>117</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 czerwca 2018 r., Coman, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie Kozak przeciwko Polsce (skarga nr 13102/02); wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie E.B. przeciwko Francji (skarga nr 43546/02); wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie X. i in. przeciwko Austrii (skarga nr 19010/07); wyrok Europejskiego



czom społeczeństwa obywatelskiego, którzy opublikowali tzw. Atlas nienawiści dokumentujący przypadki homofobii w Polsce; stanowczo apeluje do polskiego rządu o zapewnienie ochrony prawnej osób LGBTI przed wszelkimi formami przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści;

62. głęboko ubolewa z powodu „polskiego Stonewall” w dniu 7 sierpnia 2020 r., czyli masowych aresztowań, których ofiarą podło 48 działaczy LGBTI, gdyż jest to niepokojący sygnał w kwestii wolności słowa i zgromadzeń w Polsce; ubolewa nad sposobem traktowania zatrzymanych, o czym informował zespół Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur<sup>(118)</sup>; wzywa wszystkie instytucje europejskie do natychmiastowego potępienia przemocy ze strony policji wobec osób LGBTI w Polsce;

63. głęboko ubolewa z powodu oficjalnego stanowiska<sup>(119)</sup> Episkopatu Polski, w którym apeluje się o „terapię nawrócenia” dla osób LGBTI; ponownie potwierdza stanowisko Parlamentu<sup>(120)</sup> zachęcające państwa członkowskie do kryminalizacji takich praktyk i przypomina sprawozdanie niezależnego eksperta ONZ z maja 2020 r. w sprawie ochrony przed przemocą i dyskryminacją ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, w którym wzywa się państwa członkowskie do przyjęcia zakazu praktyk „terapii nawrócenia”<sup>(121)</sup>;

64. zauważa, że brak niezależności sądownictwa w Polsce zaczął już wpływać na wzajemne zaufanie między Polską a innymi państwami członkowskimi, zwłaszcza w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych, czego przykładem są przypadki, w których sądy państw członkowskich odmawiały wydania polskich podejrzanych w ramach procedury europejskiego nakazu aresztowania lub wahały się w tej sprawie ze względu na poważne wątpliwości co do niezależności polskiego wymiaru sprawiedliwości; uważa, że pogarszający się stan praworządności w Polsce stanowi szczególnie poważne zagrożenie dla jednolitości porządku prawnego Unii; zwraca uwagę, że wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi można przywrócić tylko wtedy, gdy zagwarantowane zostanie poszanowanie wartości zapisanych w art. 2 TUE;

65. apeluje do rządu polskiego o przestrzeganie wszystkich postanowień dotyczących praworządności i praw podstawowych zapisanych w traktatach, Karcie, EKPC i w międzynarodowych normach odnoszących się do praw człowieka, a także o podjęcie szczerego dialogu z Komisją; podkreśla, że taki dialog musi być bezstronny oraz oparty na dowodach i współpracy; apeluje do rządu polskiego, aby współpracował z Komisją w myśl zasady lojalnej współpracy określonej w TUE; wzywa polski rząd do szybkiego i pełnego wdrożenia orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości oraz do poszanowania nadrzędności prawa Unii; wzywa rząd RP do pełnego uwzględnienia

---

Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie Taddeucci i McCall przeciwko Włochom (skarga nr 51362/09); wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie Oliari i in. przeciwko Włochom (skargi nr 18766/11 i 36030/11); wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie Orlandi i in. przeciwko Włochom (skargi nr 26431/12, 26742/12, 44057/12 i 60088/12); wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 stycznia 2020 r. w sprawie Beizaras i Levickas przeciwko Litwie (skarga nr 41288/15).

<sup>118</sup> Polski Rzecznik Praw Obywatelskich, komunikat prasowy „Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur (KMPT) – inspekcje w policyjnych miejscach zatrzymań po nocnych wydarzeniach w Warszawie”, 11 sierpnia 2020 r., <https://www.rpo.gov.pl/en/content/national-preventive-mechanism-prevention-torture-kmpt-visits-police-places-detention-after-overnight>.

<sup>119</sup> Stanowisko Episkopatu Polski w sprawie LGBT+, sierpień 2020 r., <https://episkopat.pl/wp-content/uploads/2020/08/Stanowisko-Konferencji-Episkopatu-Polski-w-kwestii-LGBT.pdf>.

<sup>120</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0032.

<sup>121</sup> Niezależny ekspert ONZ ds. ochrony przed przemocą i dyskryminacją ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, sprawozdanie w sprawie terapii nawrócenia, maj 2020 r., <https://undocs.org/A/HRC/44/53>.



zaleceń Komisji Weneckiej dotyczących organizacji systemu wymiaru sprawiedliwości, w tym również podczas przeprowadzania dalszych reform Sądu Najwyższego;

66. wzywa Radę i Komisję, aby nie stosowały wąskiej interpretacji zasady praworządności i w pełni wykorzystały potencjał procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE, zajmując się konsekwencjami działania rządu polskiego dla wszystkich zasad zapisanych w art. 2 TUE, w tym demokracji i praw podstawowych, jak podkreślono w niniejszym sprawozdaniu;

67. wzywa Radę do jak najszybszego wznowienia formalnych wysłuchań, z których ostatnie odbyło się w grudniu 2018 r., oraz do uwzględnienia w tych wysłuchaniach wszystkich najnowszych i najważniejszych negatywnych wydarzeń w dziedzinie praworządności, demokracji i praw podstawowych; wzywa Radę do podjęcia wreszcie działań na mocy procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE i stwierdzenia, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską wartości, o których mowa w art. 2 TUE, w świetle przytłaczających dowodów przedstawionych w niniejszej rezolucji oraz w licznych sprawozdaniach organizacji międzynarodowych i europejskich, w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz w sprawozdaniach organizacji społeczeństwa obywatelskiego; zdecydowanie zaleca, aby w następstwie wysłuchań Rada skierowała do Polski konkretne zalecenia, zgodnie z postanowieniami art. 7 ust. 1 TUE, i wskazała terminy zastosowania się do tych zaleceń; ponadto wzywa Radę, by zobowiązała się do terminowej oceny wdrożenia tych zaleceń; apeluje do Rady, by regularnie informowała Parlament i ściśle z nim współpracowała oraz by prowadziła prace w przejrzysty sposób w celu umożliwienia konstruktywnego uczestnictwa i nadzoru ze strony wszystkich instytucji i organów europejskich oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego;

68. apeluje do Komisji o konsekwentne wykorzystanie wszystkich dostępnych narzędzi, w szczególności przyspieszonych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przed Trybunałem Sprawiedliwości i wniosków o zastosowanie środków tymczasowych, a także instrumentów budżetowych, aby wyeliminować wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Polskę wartości, na których opiera się Unia; wzywa Komisję, aby stale i regularnie informowała Parlament oraz ściśle z nim współpracowała;

o  
o o

69. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji, prezydentowi, rządowi i parlamentowi Rzeczypospolitej Polskiej, jak również rządowi i parlamentom państw członkowskich, Radzie Europy oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego  
z dnia 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia  
unijnego mechanizmu na rzecz demokracji,  
praworządności i praw podstawowych (2020/2072(INI))  
(2021/C 395/01)**

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając art. 295 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- uwzględniając w szczególności art. 2, art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 3 akapit drugi, art. 4 ust. 3 oraz art. 5, 6, 7 i 11 Traktatu o Unii Europejskiej,
- uwzględniając artykuły Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczące poszanowania, ochrony i propagowania demokracji, praworządności i praw podstawowych w Unii, w tym art. 70, 258, 259, 260, 263 i 265,
- uwzględniając Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączone do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej,
- uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej,
- uwzględniając kryteria kopenhaskie oraz ogół prawodawstwa Unii (unijny dorobek prawny), które musi stosować kraj kandydujący, jeśli wyraża chęć przystąpienia do Unii Europejskiej,
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka,
- uwzględniając traktaty Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczące ochrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz zalecenia i sprawozdania z przeprowadzanego przez Organizację Narodów Zjednoczonych powszechnego okresowego przeglądu praw człowieka, a także orzecznictwo organów traktatowych Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz specjalne procedury Rady Praw Człowieka,
- uwzględniając deklarację Organizacji Narodów Zjednoczonych o obrońcach praw człowieka z dnia 8 marca 1999 r.,
- uwzględniając zalecenia i sprawozdania Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych, Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów oraz innych organów 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 i sprawozdania Zgromadzenia Parlamentarnego, Komitetu Ministrów, Komisarza Praw Człowieka, Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, Komitetu Sterującego ds. Różnorodno-

ści, 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.,
- uwzględniając konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji,
- uwzględniając porozumienie ustanawiające Grupę Państw Przeciwko Korupcji,
- uwzględniając listę kontrolną dotyczącą praworządności przyjętą przez Komisję Wenecką na jej 106. sesji plenarnej w dniu 18 marca 2016 r.,
- uwzględniając zestaw narzędzi Rady Europy dla państw członkowskich „Poszanowanie demokracji, praworządności i praw człowieka w kontekście sanitarnego kryzysu COVID-19” z dnia 7 kwietnia 2020 r.,
- uwzględniając sprawozdanie roczne za 2020 r. sporządzone przez organizacje partnerskie Platformy Rady Europy na rzecz ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 17 lipca 2019 r. pt. „Umocnienie praworządności w Unii – plan działania” (COM(2019)0343),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 29 stycznia 2020 r. zawierający program prac Komisji na 2020 r. (COM(2020)0037) oraz dostosowany program prac Komisji z dnia 27 maja 2020 r. (COM(2020)0440),
- uwzględniając unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości 2020,
- uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 19 czerwca 2019 r. pt. „Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania”, w której zaproponowano ustanowienie corocznego forum w sprawie praw podstawowych i praworządności,
- uwzględniając sprawozdanie grupy Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego ds. praw podstawowych i praworządności z czerwca 2020 r. pt. „National developments from a civil society perspective, 2018–2019” [„Zmiany na szczeblu krajowym z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego, lata 2018–2019”],
- uwzględniając sprawozdanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2018 r. pt. „Wyzwania stojące przed organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi na rzecz praw człowieka w UE”, opublikowane 17 stycznia 2018 r., a także inne sprawozdania i dane agencji,
- uwzględniając sprawozdanie Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn pt. „Pekin + 25: piąty przegląd realizacji pekińskiej platformy działania w państwach członkowskich UE”, opublikowane 5 marca 2020 r.,
- uwzględniając konkluzje Rady Unii Europejskiej i państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 16 grudnia 2014 r. o zapewnieniu przestrzegania praworządności,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 października 2016 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w kwestii ustanowienia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych<sup>(1)</sup>,

<sup>1</sup> Dz.U. C 215 z 19.6.2018, s. 162.

- 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 krajowym<sup>(2)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję ustawodawczą z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości”<sup>(3)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie potrzeby utworzenia kompleksowego mechanizmu UE na rzecz ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych<sup>(4)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej w 2017 r.<sup>(5)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 13 lutego 2019 r. w sprawie pogorszenia sytuacji w zakresie praw kobiet i równouprawnienia w UE<sup>(6)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie stanu praworządności i zwalczania korupcji w UE, a zwłaszcza na Malcie i na Słowacji<sup>(7)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI<sup>(8)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie praw człowieka i demokracji na świecie oraz polityki Unii Europejskiej w tym zakresie – sprawozdanie roczne za rok 2018<sup>(9)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier<sup>(10)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami<sup>(11)</sup>,
- uwzględniając wspólne zalecenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego pt. „Od planu działania do śladu – ochrona wolności i pluralizmu mediów dzięki europejskiemu mechanizmowi ochrony praworządności” z kwietnia 2020 r.
- uwzględniając sprawozdanie Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka pt. „Praworządność w Unii Europejskiej” z 11 maja 2020 r.,
- uwzględniając przekazanie informacji Komisji Europejskiej przez grupę roboczą ds. wewnętrznej polityki UE w zakresie praw człowieka Sieci Współpracy na rzecz Praw Człowieka

---

<sup>2</sup> Dz.U. C 390 z 18.11.2019, s. 117.

<sup>3</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0407.

<sup>4</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2018)0456.

<sup>5</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0032.

<sup>6</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0111.

<sup>7</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0328.

<sup>8</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0101.

<sup>9</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0007.

<sup>10</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0014.

<sup>11</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0054.

- i Demokracji z dnia 4 maja 2020 r. w ramach konsultacji z zainteresowanymi stronami w sprawie sprawozdania na temat praworządności,
- uwzględniając swoją ocenę europejskiej wartości dodanej towarzyszącą sprawozdaniu z inicjatywy w kwestiach ustawodawczych w sprawie unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych z października 2016 r.,
  - uwzględniając ocenę wstępną Parlamentu w sprawie europejskiej wartości dodanej unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych z kwietnia 2020 r.,
  - uwzględniając art. 46, 54 i 148 Regulaminu,
  - uwzględniając opinie Komisji Prawnej oraz Komisji Spraw Konstytucyjnych,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A9-0170/2020),
- A. mając na uwadze, że Unia opiera się na takich wartościach, jak poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, praworządność i prawa człowieka, w tym prawa osób należących do mniejszości, co znajduje wyraz w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE); mając na uwadze, że te wartości są wspólne państwom członkowskim i dobrowolnie przyjęte przez wszystkie państwa członkowskie; mając na uwadze, że demokracja, praworządność i prawa podstawowe to wartości, które wzajemnie się wzmacniają;
- B. mając na uwadze, że UE zapisała w swoich kryteriach przystąpienia, iż członkostwo w Unii wymaga od państwa kandydującego osiągnięcia stabilności instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, poszanowanie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości; wskazuje jednak, że Unii brakuje skutecznych narzędzi do egzekwowania tych kryteriów, gdy dane państwo zostanie już członkiem UE;
- C. mając na uwadze, że w poprzednim dziesięcioleciu w kilku państwach członkowskich doszło do bezczelnych ataków na wartości Unii; mając na uwadze, że Parlament odnosił się wielokrotnie w swoich rezolucjach do tych niepokojących tendencji już od roku 2011, włączając w to uruchomienie w 2018 r. procedury przewidzianej w art. 7 TUE; mając na uwadze, że od 2016 r. Parlament Europejski wzywa do kompleksowego, prewencyjnego i opartego na podstawach naukowych monitorowania w tej dziedzinie za pośrednictwem unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych;
- D. mając na uwadze, że w niektórych państwach członkowskich nadal nie respektuje się w pełni praw grup szczególnie wrażliwych, do których należą kobiety, osoby niepełnosprawne, Romowie, osoby LGBTI i ludzie starsi, oraz że grupy te nie są w pełni chronione przed nienawiścią i dyskryminacją wbrew wartościom Unii, o których mowa w art. 2 TUE, oraz wbrew prawu do niedyskryminacji, o którym mowa w art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (karta); mając na uwadze, że środki państw członkowskich podejmowane w odpowiedzi na sytuację kryzysową związaną z pandemią COVID-19 doprowadziły do dalszej presji na prawa podstawowe oraz demokratyczne mechanizmy kontroli i równowagi;
- E. mając na uwadze, że około 10% obywateli Unii należy do mniejszości narodowej; mając na uwadze, że poszanowanie praw mniejszości stanowi integralną część wartości Unii określonych w art. 2 TUE; mając na uwadze, że mniejszości przyczyniają się do różnorodności

- kulturowej i językowej Unii; mając na uwadze, że obecnie nie istnieją unijne ramy prawne gwarantujące prawa mniejszości i służące monitorowaniu tych praw;
- F. mając na uwadze, że naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE, jeśli są pozostawione bez odpowiedniej reakcji i wyciągnięcia konsekwencji na szczeblu unijnym, osłabiają spójność projektu europejskiego, prawa wszystkich obywateli Unii i wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi;
- G. mając na uwadze, że korupcja poważnie zagraża demokracji, praworządności i sprawiedliwemu traktowaniu wszystkich obywateli;
- H. mając na uwadze, że niezależne dziennikarstwo i dostęp do pluralistycznych informacji stanowią kluczowe filary demokracji; mając na uwadze, że nie zmierzono się w sposób wystarczająco zdecydowany z niepokojącym stanem wolności i pluralizmu mediów w Unii; mając na uwadze, że społeczeństwo obywatelskie ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju każdej demokracji; mając na uwadze, że zmniejszanie przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego przyczynia się do naruszania zasad demokracji, praworządności i praw podstawowych; mając na uwadze, że instytucje Unii powinny utrzymywać otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim na wszystkich szczeblach;
- I. mając na uwadze, że niezależność, jakość i skuteczność krajowych systemów sądownictwa mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia efektywnego wymiaru sprawiedliwości; mając na uwadze, że dostępność pomocy prawnej i wysokość opłat sądowych mogą mieć istotny wpływ na dostęp do wymiaru sprawiedliwości; mając na uwadze, że karta ma taką samą moc prawną jak traktaty; mając na uwadze, że zgodnie z wytycznymi Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej karta jest stosowana przez organy sądowe państw członkowskich jedynie przy wdrażaniu prawodawstwa unijnego, jednak dla wspierania wspólnej kultury prawnej, sądowej i w zakresie praworządności ważne jest, aby prawa zapisane w karcie były zawsze uwzględniane;
- J. mając na uwadze, że w dniu 30 września 2020 r Komisja opublikowała roczne sprawozdanie na temat praworządności za 2020 r. (COM(2020)0580), a następnie odnowioną strategię wdrażania Karty praw podstawowych i europejski plan działania na rzecz demokracji;
- K. mając na uwadze, że rozporządzenie w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, po jego przyjęciu, stałoby się niezbędnym narzędziem ochrony praworządności w Unii;
- L. mając na uwadze, że każdy mechanizm monitorowania musi ściśle angażować zainteresowane strony działające na rzecz ochrony i propagowania demokracji, praworządności i praw podstawowych, w tym społeczeństwo obywatelskie, Radę Europy i organy ONZ, Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, krajowe instytucje praw człowieka, właściwe władze i stowarzyszenia branżowe wspierające sądownictwo w niezależnym wymierzaniu sprawiedliwości; mając na uwadze, że w związku z tym społeczeństwo obywatelskie potrzebuje niezbędnego finansowania ze środków unijnych, w szczególności za pośrednictwem programów „Wymiar sprawiedliwości” oraz „Obywatele, równość, prawa i wartości”;
- M. mając na uwadze, że istnieje konieczność wzmocnienia i usprawnienia istniejących mechanizmów oraz opracowania skutecznego mechanizmu w celu zapewnienia, by zasady i wartości zapisane w traktatach były przestrzegane w całej Unii;



N. mając na uwadze, że Parlament, Komisja i Rada (trzy instytucje) ponoszą wspólną odpowiedzialność polityczną za poszanowanie wartości Unii, a to w granicach uprawnień przyznanych im na mocy traktatów; mając na uwadze, że porozumienie międzyinstytucjonalne oparte na art. 295 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zapewniłoby niezbędne ustalenia w celu ułatwienia współpracy tych trzech instytucji w tym zakresie; mając na uwadze, że zgodnie z art. 295 TFUE każda z tych trzech instytucji może zaproponować takie porozumienie;

1. podkreśla pilną potrzebę opracowania przez Unię solidnego, kompleksowego i pozytywnego programu działań na rzecz skutecznej ochrony i umacniania demokracji, praworządności i praw podstawowych dla wszystkich swoich obywateli; podkreśla, że Unia musi pozostać orędownikiem wolności i sprawiedliwości w Europie i na świecie;

2. ostrzega, że Unia stoi w obliczu bezprecedensowego i nasilającego się kryzysu wartości leżących u jej podstaw, który zagraża jej długofalowemu przetrwaniu jako demokratycznego projektu pokojowego; jest poważnie zaniepokojony wzrostem i utrwalaniem tendencji autokratycznych i nieliberalnych, pogłębianych dodatkowo przez pandemię COVID-19 i recesję gospodarczą, a także przez korupcję, dezinformację i zawłaszczanie państwa w kilku państwach członkowskich; podkreśla zagrożenia, jakie ta tendencja stwarza dla spójności porządku prawnego Unii, ochrony podstawowych praw wszystkich jej obywateli, funkcjonowania jej jednolitego rynku, skuteczności jej wspólnych dziedzin polityki i jej wiarygodności na arenie międzynarodowej;

3. przypomina, że Unia jest nadal strukturalnie słabo przygotowana do radzenia sobie z naruszeniem standardów demokratycznych, praw podstawowych i praworządności oraz z pogarszaniem się sytuacji w państwach członkowskich; wyraża ubolewanie z powodu niezdolności Rady do poczynienia znaczących postępów w egzekwowaniu wartości Unii w ramach trwających procedur przewidzianych w art. 7 TUE; zauważa, że brak skutecznego stosowania przez Radę art. 7 TUE w rzeczywistości umożliwia dalsze odchodzenie od wartości, o których mowa w art. 2 TUE; z niepokojem zauważa niespójny charakter zestawu narzędzi Unii w tej dziedzinie oraz apeluje o jego powszechne stosowanie i należyte egzekwowanie;

4. z zadowoleniem przyjmuje prace Komisji nad jej rocznym sprawozdaniem na temat praworządności; z zadowoleniem przyjmuje, że zagadnienia korupcji i wolności mediów stanowią elementy rocznego sprawozdania oceniającego; zauważa jednak, że nie obejmuje ono dziedzin demokracji i praw podstawowych; wyraża w szczególności ubolewanie, że roczna procedura oceny nie obejmuje kwestii wolności zrzeszania się oraz kurczącej się przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego; podkreśla z niepokojem, że w niektórych państwach członkowskich nadal nie respektuje się w pełni praw grup szczególnie wrażliwych, w tym kobiet, osób niepełnosprawnych, Romów, osób LGBTI i ludzi starszych, oraz że grupy te nie są w pełni chronione przed nienawiścią i dyskryminacją wbrew unijnym wartościom, o których mowa w art. 2 TUE; przypomina, że Parlament wielokrotnie wzywał do ustanowienia mechanizmu monitorowania obejmującego pełen zakres art. 2 TUE; ponownie podkreśla potrzebę stworzenia opartego na podstawach naukowych i obiektywnego mechanizmu monitorowania, zapisanego w akcie prawnym wiążącym wszystkie trzy instytucje z przejrzystym i uregulowanym procesem i z jasno określonymi obowiązkami, tak aby ochrona i propagowanie wszystkich wartości unijnych zyskały stały i widoczny charakter jako część agendy Unii;

5. proponuje ustanowienie mechanizmu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych („mechanizm”), opartego na wniosku Parlamentu z 2016 r. i rocznym sprawozdaniu

Komisji w sprawie praworządności, który miałby być regulowany porozumieniem między-instytucjonalnym między trzema instytucjami oraz składać z rocznego cyklu monitorowania wartości Unii, obejmować wszystkie aspekty art. 2 TUE i być stosowanym w sposób jednaki, obiektywny i sprawiedliwy wobec wszystkich państw członkowskich przy jednoczesnym poszanowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności;

6. podkreśla, że roczny cykl monitorowania musi zawierać jasne zalecenia dla poszczególnych krajów, wraz z harmonogramem i celami w zakresie wdrożenia, które należy uwzględnić w kolejnych sprawozdaniach rocznych lub pilnych; podkreśla, że niewdrożenie tych zaleceń musi być powiązane z konkretnymi środkami unijnymi, w tym z procedurami przewidzianymi w art. 7 TUE, postępowaniami w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz z obowiązującymi warunkami budżetowymi; zwraca uwagę, że celem zaleceń powinno być nie tylko eliminowanie naruszeń, lecz również propagowanie strategii politycznych umożliwiających obywatelom korzystanie z unijnych praw i wartości;

7. wskazuje, że mechanizm powinien konsolidować i zastępować istniejące instrumenty, aby uniknąć powielania, w szczególności roczne sprawozdanie Komisji na temat praworządności, ramy Komisji na rzecz praworządności, roczną sprawozdawczość Komisji na temat stosowania karty, dialog Rady na temat praworządności oraz mechanizm współpracy i weryfikacji, a jednocześnie poprawiać komplementarność i spójność z innymi dostępnymi narzędziami, w tym procedurami na mocy art. 7 TUE, postępowaniami w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz obowiązującymi warunkami budżetowymi; uważa, że trzy instytucje powinny wykorzystać ustalenia z rocznego cyklu monitorowania w swojej ocenie do celów uruchomienia art. 7 TUE i obowiązujących warunków budżetowych; podkreśla konieczność respektowania ról oraz prerogatyw wszystkich trzech instytucji;

8. podkreśla, że niezależność sądownictwa stanowi nieodłączny element procesu decyzyjnego sądów i jest wymogiem wynikającym z zasady skutecznej ochrony prawnej, o której mowa w art. 19 TUE; jest zaniepokojony, że niedawne ataki na praworządność polegały głównie na próbach zagrożenia niezależności sądów, a także podkreśla, iż każdy sąd krajowy jest również sądem europejskim; wzywa Komisję do wykorzystania wszystkich instrumentów, jakimi dysponuje, przeciwko próbom zagrażania przez rządy państw członkowskich niezależności sądów krajowych, oraz do niezwłocznego informowania Parlamentu o każdej takiej sytuacji;

9. przypomina, że przystąpienie Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności stanowi zobowiązanie traktatowe na mocy art. 6 ust. 2 TUE; ponownie podkreśla potrzebę szybkiego zakończenia procesu akcesyjnego, aby zapewnić spójne ramy ochrony praw człowieka w całej Europie i jeszcze bardziej wzmocnić ochronę podstawowych praw i wolności w Unii; wzywa zatem Komisję do nasilenia starań na rzecz pełnego wdrożenia traktatów i zakończenia procesu akcesyjnego bez zbędnej zwłoki;

10. przypomina o nieodzownej roli jaką ma odgrywać społeczeństwo obywatelskie, krajowe instytucje praw człowieka, organy ds. równości i inne właściwe podmioty na wszystkich etapach rocznego cyklu monitorowania, od wnoszenia wkładu do ułatwiania wdrożenia i monitorowania; podkreśla potrzebę zapewnienia obrońcom praw człowieka i podmiotom zgłaszającym ochrony zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, w tym w razie konieczności przed nadużyciami w ramach działań sądowych, a także odpowiedniego finansowania na wszystkich szczeblach; wzywa w związku z tym do opracowania statutu europejskich stowarzyszeń transgranicznych i organizacji nienastawionych na zysk po przeprowadzeniu dogłębnej oceny skutków; podkreśla

wkład sygnalistów w ochronę praworządności i walkę z korupcją; wzywa Komisję do ścisłego monitorowania transpozycji i stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii<sup>12</sup>); zwraca uwagę, że status akredytacyjny krajowych instytucji praw człowieka i przestrzeń dla społeczeństwa obywatelskiego mogą same w sobie służyć jako wskaźniki do celów oceny; zachęca parlamenty narodowe do prowadzenia publicznych debat i zajmowania stanowisk w sprawie wyników cyklu monitorowania; podkreśla, że szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości ma zasadnicze znaczenie dla właściwego wdrożenia i stosowania prawa Unii, a tym samym dla wzmocnienia wspólnej kultury prawnej w całej Unii; uważa, że przygotowywana europejska strategia szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości musi kłaść dodatkowy nacisk na promowanie praworządności i niezależności sądów oraz obejmować szkolenia w zakresie umiejętności i kwestii pozaprawnych, tak aby sędziowie byli lepiej przygotowani do radzenia sobie z nadmierną presją; zachęca Komisję i państwa członkowskie do dalszego wspierania i ułatwiania dialogu między sądami a prawnikami praktykami przez sprzyjanie regularnej wymianie informacji i najlepszych praktyk w celu wzmocnienia i rozwoju unijnej przestrzeni sprawiedliwości opartej na demokracji, praworządności i prawach podstawowych; podkreśla potrzebę zapewnienia odpowiedniego finansowania programów sektorowych „Wymiar sprawiedliwości” oraz „Obywatele, równość, prawa i wartości” w przyszłych wieloletnich ramach finansowych, ponieważ programy te mają na celu ochronę i promowanie wartości Unii, rozwój unijnego obszaru wymiaru sprawiedliwości opartego na praworządności oraz wspieranie społeczeństwa obywatelskiego;

11. nawiązuje do komplementarności, jaka powinna istnieć między unijną tablicą wyników wymiaru sprawiedliwości, która umożliwia porównanie systemów wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich, a mechanizmem; zauważa, że zgodnie z unijną tablicą wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. nadal istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi w odniesieniu do liczby spraw w toku, w niektórych państwach członkowskich wzrosła liczba zaległych spraw, nie wszystkie państwa członkowskie oferują szkolenia w zakresie umiejętności ICT mające na celu dostosowanie się do cyfryzacji i ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, z biegiem lat w niektórych państwach członkowskich pomoc prawna stała się mniej dostępna, a w systemach sądowych większości państw członkowskich nie zapewniono jeszcze równości płci;

12. potwierdza rolę Parlamentu, zgodnie z art. 7 TUE, w monitorowaniu zgodności z wartościami Unii; ponawia apel o umożliwienie Parlamentowi przedstawienia Radzie uzasadnionego wniosku oraz udziału w wysłuchaniach na podstawie art. 7, jeżeli to Parlament wszczął procedurę, z poszanowaniem prerogatyw każdej z trzech instytucji i zasady lojalnej współpracy; wzywa Radę do regularnego informowania Parlamentu, ścisłego angażowania go i przejrzystej współpracy; uważa, że mechanizm ten, wzmocniony porozumieniem międzyinstytucjonalnym, zapewni niezbędne ramy dla lepszej koordynacji;

13. jest zdania, że w perspektywie długoterminowej wzmocnienie zdolności Unii do propagowania i obrony jej nadrzędnych wartości konstytucyjnych może wymagać zmiany traktatu; oczekuje na refleksję i wnioski konferencji na temat przyszłości Europy w tym zakresie; podkreśla, że należy zwiększyć skuteczność procedury przewidzianej w art. 7 TUE poprzez zmianę większości niezbędnej do podjęcia działania i wzmocnienie mechanizmu sankcji; zachęca konferencję w sprawie przyszłości Europy do rozważenia wzmocnienia roli Trybu-

<sup>12</sup> Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17.

nału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w ochronie podstawowych wartości Unii; wzywa do przeglądu rozporządzenia Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiającego Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>13</sup>), po przeprowadzeniu dogłębnej oceny skutków, w celu wzmocnienia i rozszerzenia jej mandatu na wszystkie wartości, o których mowa w art. 2 TUE;

14. wyraża głębokie przekonanie, że zajęcie się kryzysem wartości Unii, w tym poprzez proponowany mechanizm, jest warunkiem wstępnym przywrócenia wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, co pozwoli Unii jako całości na podtrzymanie i wspieranie wszystkich wspólnych polityk;

15. wyraża ubolewanie, że w swoich konkluzjach z dnia 21 lipca 2020 r. Rada Europejska osłabiła zaproponowany przez Komisję mechanizm warunkowości budżetowej; ponawia swój apel o dopilnowanie, by systemowych naruszeń wartości, o których mowa w art. 2 TUE, nie dało się pogodzić z finansowaniem ze środków unijnych; podkreśla, że w celu ochrony budżetu unijnego konieczne jest zastosowanie odwróconej kwalifikowanej większości, bez której skuteczność nowego mechanizmu warunkowości budżetowej byłaby zagrożona; wymaga, aby stosowaniu warunkowości budżetowej towarzyszyły środki, których celem jest łagodzenie wszelkiego potencjalnego wpływu na indywidualnych beneficjentów funduszy unijnych, w tym organizacje społeczeństwa obywatelskiego; podkreśla, że mechanizmu warunkowości budżetowej nie można zastąpić jedynie proponowanym rocznym cyklem monitorowania; wzywa Radę Europejską do wywiązania się z obietnicy złożonej w deklaracji z Sybinu 9 maja 2019 r., dotyczącej ochrony demokracji i praworządności;

16. wzywa Komisję i Radę do niezwłocznego rozpoczęcia negocjacji z Parlamentem w sprawie porozumienia międzyinstytucjonalnego zgodnie z art. 295 TFUE; uważa, że wniosek zawarty w załączniku do niniejszego projektu rezolucji stanowi odpowiednią podstawę dla takich negocjacji;

17. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji oraz wniosku zawartego w załączniku Komisji i Radzie.

---

<sup>13</sup> Dz.U. L 53 z 22.2.2007, s. 1.

**ZAŁĄCZNIK DO REZOLUCJI:**

Wniosek dotyczący porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie wzmocnienia wartości Unii  
PARLAMENT EUROPEJSKI, RADA UNII EUROPEJSKIEJ I KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 295, a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Zgodnie z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) 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 Unii”).
- (2) Zgodnie z art. 49 TUE poszanowanie wartości Unii i zobowiązanie do ich wspierania jest podstawowym warunkiem członkostwa w Unii. Zgodnie z art. 7 TUE istnienie poważnego i trwałego naruszenia wartości Unii przez państwo członkowskie może prowadzić do zawieszenia prawa głosu przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie. Poszanowanie wartości Unii stanowi podstawę wysokiego poziomu zaufania i wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi.
- (3) Parlament Europejski, Rada i Komisja („trzy instytucje”) uznają znaczenie poszanowania wartości Unii. Poszanowanie wartości Unii jest niezbędne dla dobrego funkcjonowania Unii i osiągnięcia jej celów określonych w art. 3 TUE. Trzy instytucje zobowiązują się do wzajemnej, szczerzej współpracy w celu propagowania i zapewnienia poszanowania wartości Unii.
- (4) Trzy instytucje uznają potrzebę usprawnienia i wzmocnienia skuteczności istniejących narzędzi mających na celu wspieranie zgodności z wartościami Unii. Należy zatem ustanowić kompleksowy i oparty na dowodach mechanizm międzyinstytucjonalny, zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, w celu poprawy koordynacji między trzema instytucjami i skonsolidowania wcześniej podjętych inicjatyw. Zgodnie z konkluzjami Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z dnia 6 i 7 czerwca 2013 r. mechanizm taki powinien działać „w sposób przejrzysty, na podstawie obiektywnie zebranych, porównanych i przeanalizowanych danych, w oparciu o równe traktowanie we wszystkich państwach członkowskich”.
- (5) Trzy instytucje przyznają, że roczny cykl monitorowania wartości Unii jest niezbędny do wzmocnienia propagowania i poszanowania wartości Unii. Roczny cykl monitorowania powinien być kompleksowy, obiektywny, bezstronny, oparty na podstawach naukowych i stosowany w sposób równy i sprawiedliwy do wszystkich państw członkowskich. Podstawowym celem rocznego cyklu monitorowania powinno być zapobieganie naruszeniom wartości Unii i ich nieprzezwyciężeniu oraz podkreślanie pozytywnych zmian i wymiana najlepszych praktyk, przy jednoczesnym zapewnieniu wspólnej podstawy dla innych działań trzech instytucji. Trzy instytucje zgadzają się również wykorzystać niniejsze porozumienie międzyinstytucjonalne do zintegrowania istniejących instrumentów i inicjatyw związanych z promowaniem i poszanowaniem wartości Unii, w szczególności rocznego sprawozdania Komisji na temat praworządności, dorocznego dialogu Rady na temat praworządności oraz ram Komisji na rzecz praworządności, aby uniknąć powielania działań i zwiększyć ogólną skuteczność.

- (6) Roczny cykl monitorowania powinien składać się z etapu przygotowawczego, publikacji rocznego sprawozdania monitorującego na temat zgodności z wartościami Unii, w tym zaleceń dla poszczególnych krajów, oraz etapu działań następczych obejmującego wdrożenie zaleceń. Roczny cykl monitorowania powinien być prowadzony w duchu przejrzystości i otwartości, przy zaangażowaniu obywateli i społeczeństwa obywatelskiego, i chroniony przed dezinformacją.
- (7) Trzy instytucje podzielają pogląd, że roczny cykl monitorowania powinien zastąpić decyzje Komisji 2006/928/WE<sup>(1)</sup> i 2006/929/WE<sup>(2)</sup> oraz realizować, między innymi, cele tych decyzji. Niniejsze porozumienie międzyinstytucjonalne pozostaje bez uszczerbku dla Aktu przystąpienia z 2005 r., w szczególności jego art. 37 i 38.
- (8) Roczny cykl monitorowania powinien również mieć charakter uzupełniający i być spójny z innymi instrumentami związanymi z promowaniem i wzmacnianiem wartości Unii. W szczególności trzy instytucje zobowiązują się do wykorzystania ustaleń zawartych w rocznych sprawozdaniach monitorujących w swojej ocenie, czy istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia lub istnienia poważnego i trwałego naruszenia wartości Unii przez państwo członkowskie w kontekście art. 7 TUE. Podobnie Komisja zobowiązała się do wykorzystania ustaleń zawartych w rocznym sprawozdaniu monitorującym w ramach swojej oceny, czy należy wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i czy w państwach członkowskich występują uogólnione braki w zakresie praworządności, zgodnie z art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/xxxx<sup>(3)</sup>. Trzy instytucje zgadzają się, że roczne sprawozdania monitorujące powinny w sposób bardziej ogólny określać kierunek ich działań w odniesieniu do wartości Unii.
- (9) Zgodnie z art. 295 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) niniejsze porozumienie międzyinstytucjonalne określa ustalenia dotyczące jedynie ułatwiania współpracy między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją, a zgodnie z art. 13 ust. 2 TUE instytucje te działają w granicach uprawnień przyznanych im na mocy traktatów oraz zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Niniejsze porozumienie międzyinstytucjonalne nie ma wpływu na prerogatywy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie oficjalnej wykładni prawa Unii,

## UZGADNIAJĄ, CO NASTĘPUJE:

### I. CELE

1. Trzy instytucje niniejszym postanawiają propagować i wzmacniać poszanowanie podstawowych wartości Unii, zgodnie z art. 2 TUE, poprzez koordynację działań i współpracę.

<sup>1</sup> Decyzja Komisji 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 (Dz.U. L 354 z 14.12.2006, s. 56).

<sup>2</sup> Decyzja Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Bułgarii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną (Dz.U. L 354 z 14.12.2006, s. 58).

<sup>3</sup> [zamiast xxxx wstawić ostateczny numer 2018/136(COD) w tekście (również w ust. 16, 19 oraz 25) i w przypisie oraz właściwe odniesienie do Dz.U. w przypisie] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) .../... w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, Dz.U. C ... z ..., s. ...



## II. ROCZNY CYKL MONITOROWANIA

2. Trzy instytucje zgadzają się na zorganizowanie w ramach lojalnej i wzajemnej współpracy rocznego cyklu monitorowania wartości Unii, obejmującego kwestie i najlepsze praktyki we wszystkich obszarach wartości Unii. Roczny cykl monitorowania składa się z etapu przygotowawczego, publikacji rocznego sprawozdania monitorującego wartości Unii („sprawozdanie roczne”) zawierającego zalecenia oraz etapu działań następczych.

3. Trzy instytucje postanawiają ustanowić stałą międzyinstytucjonalną grupę roboczą ds. wartości Unii („grupa robocza”). Grupa robocza ułatwia koordynację i współpracę między trzema instytucjami w ramach rocznego cyklu monitorowania. Grupa robocza okresowo informuje opinię publiczną o swojej pracy.

4. Zespół niezależnych ekspertów doradza grupie roboczej i trzem instytucjom. We współpracy z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej zespół niezależnych ekspertów w sposób bezstronny określa główne pozytywne i negatywne zmiany w każdym państwie członkowskim i przyczynia się do opracowania metodologii sprawozdania rocznego. Trzy instytucje mogą konsultować się z zespołem na każdym etapie rocznego cyklu monitorowania.

### *Faza przygotowawcza*

5. Co roku Komisja organizuje ukierunkowane konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zebrania informacji na potrzeby sprawozdania rocznego. Konsultacje z zainteresowanymi stronami odbywają się w pierwszym kwartale każdego roku. Konsultacje są przejrzyste i opierają się na jasnej i rygorystycznej metodologii przyjętej przez grupę roboczą. W każdym przypadku metodologia ta obejmuje w odpowiedniej formie punkty odniesienia, takie jak te wskazane w załącznikach do decyzji Komisji 2006/928/WE i 2006/929/WE.

6. Konsultacje z zainteresowanymi stronami umożliwiają organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, krajowym instytucjom praw człowieka i organom ds. równości, samorządom i sieciom zawodowym, organom Rady Europy i innym organizacjom międzynarodowym, instytucjom, organom, urzędom i agencjom Unii oraz państwom członkowskim, w tym właściwym władzom krajowym, wniesienie wkładu do sprawozdania rocznego. Komisja włącza informacje przekazane przez zainteresowane strony do sprawozdania rocznego. Przed opublikowaniem sprawozdania rocznego Komisja publikuje na swojej stronie internetowej wkład zainteresowanych stron w konsultacje.

7. Podczas przygotowywania sprawozdania rocznego Komisja korzysta ze wszystkich informacji, którymi dysponuje, w oparciu o jasną i rygorystyczną metodologię uzgodnioną przez grupę roboczą. Szczególnie istotne w tym względzie są sprawozdania i dane Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz innych unijnych organów, urzędów i agencji, Rady Europy, w tym Komisji Weneckiej i Grupy Państw Przeciwko Korupcji, oraz innych organizacji międzynarodowych, które opracowują odpowiednie badania i oceny. W przypadku gdy sprawozdanie roczne sporządzone przez Komisję odbiega od ustaleń zespołu niezależnych ekspertów, Parlament Europejski i Rada mogą zwrócić się do Komisji o wyjaśnienie grupie roboczej przyczyn takiego stanu rzeczy.

8. Wyznaczeni przedstawiciele którejkolwiek z trzech instytucji, po konsultacjach w ramach grupy roboczej, mają możliwość przeprowadzenia wizyt rozpoznawczych w państwach członkowskich w celu uzyskania dodatkowych informacji i wyjaśnienia stanu wartości unijnych w danych państwach członkowskich. Komisja włącza te ustalenia do sprawozdania rocznego.

9. Komisja regularnie informuje grupę roboczą o postępach poczynionych podczas całego etapu przygotowawczego.

### ***Sprawozdanie roczne i zalecenia***

10. Komisja sporządza projekt sprawozdania rocznego w oparciu o informacje zebrane na etapie przygotowawczym. Sprawozdanie roczne powinno obejmować zarówno pozytywne, jak i negatywne zmiany związane z wartościami Unii w państwach członkowskich. Sprawozdanie roczne powinno być bezstronne, oparte na obiektywnie zebranych dowodach i respektować równość traktowania wszystkich państw członkowskich. Poziom szczegółowości sprawozdania powinien odzwierciedlać powagę danej sytuacji. Sprawozdanie roczne zawiera część poświęconą postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do wartości Unii.

11. Sprawozdanie roczne zawiera zalecenia dla każdego z państw członkowskich w celu wzmocnienia propagowania i ochrony wartości Unii. Zalecenia określają konkretne cele i ramy czasowe realizacji oraz należycie uwzględniają wszelkie zastrzeżenia wyrażone w uzasadnionych wnioskach przyjętych na mocy art. 7 ust. 1 TUE. W zaleceniach uwzględnia się różnorodność systemów politycznych i prawnych państw członkowskich. Realizacja zaleceń podlega ocenie w kolejnych sprawozdaniach rocznych lub, w stosownych przypadkach, w pilnych sprawozdaniach.

12. Sprawozdanie roczne wraz z zaleceniami jest publikowane we wrześniu każdego roku. Data publikacji jest koordynowana przez trzy instytucje w ramach grupy roboczej. Przed jego opublikowaniem, Komisja przedstawia projekt sprawozdania rocznego grupie roboczej.

### ***Działania następcze***

13. Nie później niż dwa miesiące od daty publikacji sprawozdania rocznego Parlament Europejski i Rada omawiają jego treść. Przebieg dyskusji podaje się do wiadomości publicznej. Parlament i Rada przyjmują stanowiska w sprawie sprawozdania rocznego w drodze rezolucji i konkluzji. W ramach działań następczych przedmiotem rozważań i oceny Parlamentu Europejskiego i Rady jest zakres, w jakim państwa członkowskie wdrożyły poprzednie zalecenia, w tym wdrożenie stosownych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trzy instytucje korzystają ze swoich traktatowych uprawnień, aby wnieść wkład w skuteczne działania następcze. Trzy instytucje dokładają starań, aby w odpowiednim czasie propagować debatę nad sprawozdaniem rocznym w państwach członkowskich, w szczególności w parlamentach krajowych.

14. Na podstawie ustaleń zawartych w sprawozdaniu rocznym Komisja podejmuje, z własnej inicjatywy lub na wniosek Parlamentu Europejskiego lub Rady, dialog z jednym lub kilkoma państwami członkowskimi, w tym z właściwymi władzami, w celu ułatwienia realizacji zaleceń. Komisja regularnie składa Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania z postępów tego dialogu. Komisja może w każdej chwili, w tym na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego, udzielić państwom członkowskim pomocy technicznej poprzez różne działania. Parlament Europejski organizuje, we współpracy z parlamentami krajowymi, debatę międzyparlamentarną na temat ustaleń zawartych w sprawozdaniu rocznym.

15. Trzy instytucje uwzględniają ustalenia zawarte w sprawozdaniu rocznym podczas prac nad określeniem priorytetów w zakresie finansowania. Podczas opracowywania stosownych rocznych programów prac dotyczących wydatkowania środków unijnych w ramach zarządzania dzielonego

lub bezpośrednio Komisja powinna uwzględnić w szczególności ukierunkowane wsparcie dla podmiotów krajowych, takich jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego i mediów, które przyczyniają się do propagowania i ochrony wartości Unii.

16. Bez uszczerbku dla uprawnień Komisji na mocy art. 258 TFUE i art. 5 rozporządzenia (UE) 2020/xxxx oraz prawa jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji do przedłożenia Radzie uzasadnionego wniosku zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, trzy instytucje uzgadniają, że sprawozdania roczne powinny określać kierunek ich działań w odniesieniu do wartości Unii.

17. Parlament Europejski i Rada mogą zwrócić się do Komisji o przygotowanie dodatkowych wytycznych i wskaźników w celu rozwiązywania istotnych kwestii horyzontalnych, które pojawiają się w związku z rocznym cyklem monitorowania.

### ***Pilne sprawozdanie***

18. Jeżeli sytuacja w jednym lub kilku państwach członkowskich niesie ze sobą nieuchronne i poważne szkody dla wartości Unii, Komisja może, z własnej inicjatywy lub na wniosek Parlamentu Europejskiego lub Rady, sporządzić pilne sprawozdanie z sytuacji. Komisja przygotowuje sprawozdanie w konsultacji z grupą roboczą. Komisja niezwłocznie sporządza pilne sprawozdanie i podaje je do wiadomości publicznej nie później niż dwa miesiące po złożeniu wniosku przez Parlament Europejski lub Radę. Ustalenia zawarte w pilnym sprawozdaniu zostają włączone do kolejnego sprawozdania rocznego. Pilne sprawozdanie może określać zalecenia mające na celu zaradzenie bezpośredniemu zagrożeniu dla wartości Unii.

## **III. KOMPLEMENTARNOŚĆ Z INNYMI INSTRUMENTAMI**

19. Trzy instytucje uznają komplementarny charakter rocznego cyklu monitorowania i innych mechanizmów ochrony i propagowania wartości Unii, w szczególności procedury ustanowionej w art. 7 TUE, postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i rozporządzenia (UE) 2020/xxxx. Trzy instytucje zobowiązują się do uwzględniania celów niniejszego porozumienia międzyinstytucjonalnego w politykach Unii.

20. W przypadku stwierdzenia w sprawozdaniu rocznym uchybień systemowych w odniesieniu do jednej lub kilku wartości Unii, trzy instytucje zobowiązują się do niezwłocznego podjęcia odpowiednich działań w granicach swoich odpowiednich uprawnień przyznanych im na mocy traktatów. Trzy instytucje uzgadniają, że ustalenia zawarte w sprawozdaniu rocznym stanowią podstawę do podjęcia decyzji o uruchomieniu procedury przewidzianej w art. 7 TUE i wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Trzy instytucje rozważają, między innymi, czy polityki Unii wymagające wysokiego poziomu wzajemnego zaufania mogą zostać utrzymane w świetle uchybień systemowych wskazanych w sprawozdaniu rocznym.

21. Roczny cykl monitorowania ustanowiony w niniejszym porozumieniu zastępuje mechanizm współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją, ustanowiony decyzją Komisji 2006/928/WE, oraz mechanizm współpracy i weryfikacji postępów Bułgarii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną, ustanowiony decyzją Komisji 2006/929/WE, i spełnia, między innymi, cele określone w tych decyzjach. Komisja zobowiązuje się zatem do uchylenia tych decyzji w odpowiednim czasie.

***Wspólne uzgodnienia dotyczące art. 7 TUE***

22. Trzy instytucje zobowiązują się do wykorzystania ustaleń zawartych w rocznym sprawozdaniu w swojej ocenie, czy istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia lub istnienia poważnego i trwałego naruszenia wartości Unii przez państwo członkowskie w kontekście art. 7 TUE.

23. W celu zwiększenia przejrzystości i skuteczności procedury ustanowionej w art. 7 TUE trzy instytucje zgadzają się zapewnić, aby instytucja inicjująca wniosek na mocy art. 7 ust. 1 TUE mogła przedstawić ten wniosek w Radzie i była w pełni informowana i angażowana na wszystkich etapach procedury. Trzy instytucje postanawiają regularnie konsultować się ze sobą w ramach grupy roboczej w sprawie istniejących i potencjalnych procedur wszczętych na mocy art. 7 TUE.

24. Trzy instytucje zgadzają się ustanowić szczegółowe warunki zwiększenia skuteczności procedury ustanowionej w art. 7 TUE. Takie nowe warunki mogą obejmować regularny harmonogram wysłuchań i posiedzeń dotyczących aktualnej sytuacji, zalecenia mające na celu wyeliminowanie zastrzeżeń wyrażonych w uzasadnionym wniosku oraz harmonogram wdrażania.

***Wspólne ustalenia dotyczące warunkowości budżetowej***

25. Trzy instytucje zobowiązują się do wykorzystania ustaleń zawartych w rocznym sprawozdaniu w swojej ocenie, czy w państwach członkowskich występują uogólnione braki w zakresie praworządności, zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) 2020/xxxx, a także w każdej innej ocenie do celów istniejących i przyszłych narzędzi budżetowych. W przypadku stwierdzenia w sprawozdaniu rocznym uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwie członkowskim, mających wpływ na zasady należytego zarządzania finansami lub na ochronę interesów finansowych Unii, Komisja przesyła do takiego państwa członkowskiego pisemne powiadomienie, zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2020/xxxx.

**IV. POSTANOWIENIA KOŃCOWE**

26. Trzy instytucje podejmują niezbędne kroki w celu zapewnienia środków i zasobów potrzebnych im do właściwego wdrożenia niniejszego porozumienia międzyinstytucjonalnego.

27. Trzy instytucje wspólnie i stale monitorują wdrażanie niniejszego porozumienia międzyinstytucjonalnego, zarówno na szczeblu politycznym poprzez regularne dyskusje, jak i na szczeblu technicznym na forum grupy roboczej.

28. Niniejsze porozumienie wchodzi w życie z dniem podpisania.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego  
z dnia 13 listopada 2020 r. w sprawie wpływu  
środków stosowanych w odpowiedzi na pandemię COVID-19  
na demokrację, praworządność i prawa podstawowe  
(2020/2790(RSP))  
(2021/C 415/05)**

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka (PDPC) oraz inne traktaty i instrumenty ONZ dotyczące praw człowieka, w szczególności Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych,
- uwzględniając Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) oraz protokoły do niej,
- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej,
- uwzględniając Europejską kartę praw pacjenta,
- uwzględniając oświadczenia Sekretarza Generalnego ONZ, Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, specjalnych sprawozdawców ONZ, Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców (UNHCR) i innych organów ONZ w sprawie wpływu środków podejmowanych w związku z COVID-19 na demokrację, praworządność i prawa podstawowe,
- uwzględniając cele zrównoważonego rozwoju ONZ,
- uwzględniając oświadczenia i dokumenty przedłożone przez przedstawicieli i organy Rady Europy, w szczególności jej sekretarza generalnego, przewodniczącego i sprawozdawców Zgromadzenia Parlamentarnego (ZPRE), komisarza ds. praw człowieka, Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ), Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy oraz Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO) w sprawie wpływu środków podejmowanych w związku z COVID-19 na demokrację, praworządność i prawa podstawowe,
- uwzględniając opublikowany w dniu 7 kwietnia 2020 r. zestaw narzędzi Rady Europy dla państw członkowskich dotyczący poszanowania demokracji, praworządności i praw człowieka w kontekście kryzysu zdrowotnego wywołanego COVID-19,
- uwzględniając odpowiednie dokumenty Komisji Weneckiej Rady Europy, takie jak zestawienie opinii i sprawozdań Komisji Weneckiej na temat stanu nadzwyczajnego<sup>(1)</sup> opublikowane

---

<sup>1</sup> Zestawienie opinii i sprawozdań Komisji Weneckiej na temat stanu nadzwyczajnego, 16 kwietnia 2020 r. (CDL-PI(2020)003).

16 kwietnia 2020 r., sprawozdanie z 26 maja 2020 r. pt. „Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – Reflections” [Poszanowanie demokracji, praw człowieka i praworządności w stanie nadzwyczajnym – refleksje]<sup>(2)</sup>, monitor sytuacji nadzwyczajnych w państwach członkowskich Komisji Weneckiej<sup>(3)</sup>, sprawozdanie z 2011 r. na temat praworządności<sup>(4)</sup> i listę kontrolną dotyczącą praworządności z 2016 r.<sup>(5)</sup>,

- uwzględniając wniosek przewodniczącego Parlamentu do Komisji Weneckiej skierowany w dniu 1 lipca 2020 r. na wniosek Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) i sporządzone w jego wyniku sprawozdanie okresowe z dnia 8 października 2020 r. w sprawie środków podjętych w państwach członkowskich UE w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 i ich wpływu na demokrację, praworządność i prawa podstawowe<sup>(6)</sup>,
- uwzględniając rezolucje ZPRE z dnia 13 października 2020 r. w sprawie demokracji w obliczu pandemii COVID-19<sup>(7)</sup> oraz w sprawie wpływu pandemii COVID-19 na prawa człowieka i praworządność<sup>(8)</sup>,
- uwzględniając opinię Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie projektu ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99) oraz oświadczenia Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów,
- uwzględniając oświadczenie w sprawie Węgier wydane 27 marca 2020 r. przez rzecznika Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka Ruperta Colville’a,
- uwzględniając wspólne oświadczenie w sprawie Bułgarii wydane 13 maja 2020 r. przez specjalnych sprawozdawców ONZ ds. współczesnych form rasizmu i ds. mniejszości,
- uwzględniając publikacje Międzynarodowego Instytutu Demokracji i Pomocy Wyborczej (International IDEA) z 11 maja 2020 r. pt. „Parliaments in Crisis: Challenges and Innovations” [Parlamenty w sytuacjach kryzysowych: wyzwania i innowacje]<sup>(9)</sup> i z 26 marca 2020 r. pt. „Elections and COVID-19” [Wybory a COVID-19]<sup>(10)</sup>,
- uwzględniając szeroko zakrojoną debatę na temat wpływu środków podejmowanych w związku z COVID-19 na demokrację, praworządność i prawa podstawowe, z udziałem obywateli, społeczności akademickiej, społeczeństwa obywatelskiego i społeczeństwa w ogóle<sup>(11)</sup>,

<sup>2</sup> Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – Reflections [Poszanowanie demokracji, praw człowieka i praworządności w stanie nadzwyczajnym – refleksje] (CDL-PI(2020)005rev).

<sup>3</sup> Monitor sytuacji nadzwyczajnych w państwach członkowskich Komisji Weneckiej.

<sup>4</sup> Sprawozdanie na temat praworządności (CDL-AD(2011)003rev).

<sup>5</sup> Lista kontrolna dotycząca praworządności (CDL-AD(2016)007).

<sup>6</sup> Komisja Wenecka, sprawozdanie okresowe na temat środków podjętych w państwach członkowskich UE w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 i ich wpływu na demokrację, praworządność i prawa podstawowe, 8 października 2020 r. (CDL-AD(2020) 018).

<sup>7</sup> ZPRE, rezolucja 2337 (2020).

<sup>8</sup> ZPRE, rezolucja 2338 (2020).

<sup>9</sup> International IDEA, Parliamentary Primer, nr 1, 11 maja 2020 r. <https://www.idea.int/publications/catalogue/parliaments-and-crisis-challenges-and-innovations>

<sup>10</sup> International IDEA, dokument techniczny 1/2020, 26 marca 2020 r. <https://www.idea.int/publications/catalogue/elections-and-covid-19>

<sup>11</sup> Zob. na przykład artykuły naukowe na Verfassungsblog dotyczące COVID-19 i stanu nadzwyczajnego, Michael Meyer-Resende, The Rule of Law Stress Test: EU Member States’ Responses to COVID-19 [Test wytrzymałościowy praworządności: reakcje państw członkowskich UE na COVID-19], z tabelą i mapą, Joelle



- uwzględniając działania Komisji podejmowane w związku z COVID-19 we wszystkich obszarach leżących w jej kompetencji oraz jej wysiłki na rzecz koordynacji europejskiej reakcji na pandemię w różnych dziedzinach, od strefy Schengen po dezinformację dotyczącą wirusa, od ochrony danych i aplikacji po procedury w zakresie azylu, powrotów i przesiedleń,
- 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)<sup>(12)</sup>,
- 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<sup>(13)</sup>,
- uwzględniając wytyczne 04/2020 Europejskiej Rady Ochrony Danych (EROD) w sprawie wykorzystywania danych o lokalizacji i narzędzi śledzenia kontaktów w związku z pandemią COVID-19 oraz wytyczne 03/2020 w sprawie przetwarzania danych dotyczących zdrowia na potrzeby badań naukowych w kontekście pandemii COVID-19,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 16 kwietnia 2020 r. pt. „Wytyczne dotyczące aplikacji pomocnych w walce z pandemią COVID-19 w odniesieniu do ochrony danych” (C(2020)2523),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 30 września 2020 r. pt. „Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej” (COM(2020)0580) wraz z 27 rozdziałami poświęconymi praworządności w poszczególnych państwach członkowskich (SWD(2020)0300-0326), w których przedstawiono wpływ środków podjętych przez państwa członkowskie w związku z COVID-19 na demokrację, praworządność i prawa podstawowe,
- uwzględniając oświadczenie wydane 1 kwietnia 2020 r. przez 19 państw członkowskich, które wyraziły głębokie zaniepokojenie z powodu ryzyka naruszenia zasad praworządności, demokracji i praw podstawowych w związku z przyjęciem niektórych środków nadzwyczajnych<sup>(14)</sup>,

---

Grogan, States of emergency [Stany nadzwyczajne]; Fondation Robert Schuman, Le controle parlementaire dans la crise sanitaire [Kontrola parlamentarna podczas kryzysu zdrowotnego], Impacts of COVID-19 – Global Access to Justice Survey [Skutki COVID-19 – Badanie Global Access to Justice]: <https://verfassungsblog.de/impacts-of-covid-19-the-global-access-to-justice-survey/>; Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT): program Uniwersytetu Oksfordzkiego monitorujący reakcje rządu na COVID-19 i mierzący surowość nakładanych ograniczeń; ICNL COVID-19 Civic Freedom Tracker: program International Center for Not-for-Profit Law monitorujący wolności obywatelskie w kontekście COVID-19; Joelle Grogan i Nyasha Weinberg, Nyasha, Principles to Uphold the Rule of Law and Good Governance in Public Health Emergencies [Zasady utrzymania praworządności i dobrych rządów w sytuacjach zagrożenia zdrowia publicznego], dokument orientacyjny RECONNECT, sierpień 2020 r.; międzynarodowy apel w postaci listu otwartego pt. „A Call to Defend Democracy” [Apel o obronę demokracji].

<sup>12</sup> Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1.

<sup>13</sup> Dz.U. L 201 z 31.7.2002, s. 37.

<sup>14</sup> Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Portugalia, Hiszpania, Szwecja, Bułgaria, Cypr, Estonia, Łotwa, Litwa i Rumunia: <https://www.government.nl/documents/diplomatic-statements/2020/04/01/statement-by-belgium-denmark-finland-france-germany-greece-ireland-italy-luxembourg-the-netherlands-portugal-spain-sweden>.

- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami<sup>(15)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie sytuacji w strefie Schengen w kontekście pandemii COVID-19<sup>(16)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ochrony pracowników transgranicznych i sezonowych w Unii w kontekście kryzysu wywołanego COVID-19<sup>(17)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 10 lipca 2020 r. w sprawie unijnej strategii w zakresie zdrowia publicznego po pandemii COVID-19<sup>(18)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 17 września 2020 r. pt. „COVID-19: koordynacja przez UE ocen sytuacji zdrowotnej i klasyfikacji ryzyka oraz konsekwencje dla Schengen i jednolitego rynku”<sup>(19)</sup>,
- 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 praworządności<sup>(20)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych<sup>(21)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 8 października 2020 r. w sprawie praworządności i praw podstawowych w Bułgarii<sup>(22)</sup>,
- uwzględniając briefing Departamentu Tematycznego ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych z 23 kwietnia 2020 r. pt. „The Impact of COVID-19 Measures on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights in the EU” [Wpływ środków podjętych w związku z COVID-19 na demokrację, praworządność i prawa podstawowe w UE]<sup>(23)</sup>, w którym przedstawiono główne wnioski płynące z monitorowania w ramach cotygodniowych przeglądów środków podejmowanych przez państwa członkowskie w odpowiedzi na COVID-19,
- uwzględniając briefingi Europejskiego Centrum Badań i Dokumentacji Parlamentarnej na temat działalności parlamentarnej w czasie pandemii COVID-19<sup>(24)</sup>,
- uwzględniając briefingi Biura Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS) dotyczące stanu nadzwyczajnego wprowadzonego w szeregu państw członkowskich w odpowiedzi na kryzys wywołany koronawirusem oraz inne briefingi na ten temat<sup>(25)</sup>,

<sup>15</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0054.

<sup>16</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0175.

<sup>17</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0176.

<sup>18</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0205.

<sup>19</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0240.

<sup>20</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0225.

<sup>21</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0251.

<sup>22</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0264.

<sup>23</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651343/IPOL\\_BRI\(2020\)651343\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651343/IPOL_BRI(2020)651343_EN.pdf).

<sup>24</sup> Briefing nr 27 z marca 2020 r. na temat dostosowania działalności parlamentarnej w związku z pandemią COVID-19 oraz perspektywy zdalnych sesji i głosowań („Adjustment of Parliamentary Activity to COVID-19 Outbreak and the prospect of remote sessions and voting”); briefing nr 28 z marca 2020 r. na temat środków profilaktycznych i sanitarnych w parlamentach („Preventive and sanitary measures in Parliaments”); briefing nr 29 z lipca 2020 r. na temat przepisów nadzwyczajnych i środków prawnych w walce z COVID-19 („Emergency Laws and Legal measures against COVID-19”).

<sup>25</sup> EPRS, States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States (Belgium, France, Germany, Hungary, Italy, Poland, Spain) [Stan nadzwyczajny w odpowiedzi na kryzys wywo-

- uwzględniając pięć biuletynów Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) dotyczących wpływu pandemii koronawirusa na prawa podstawowe w UE<sup>(26)</sup>,
- uwzględniając oświadczenie wiceprzewodniczącego Komisji / wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josepa Borrella z 18 czerwca 2020 r. w sprawie przeciwdziałania dezinformacji dotyczącej COVID-19 i wpływu na wolność wypowiedzi,
- uwzględniając ocenę zagrożenia przestępczością zorganizowaną w internecie (IOCTA) za 2020 r. opublikowaną przez Europol 5 października 2020 r.,
- uwzględniając sprawozdanie Europolu z 19 czerwca 2020 r. pt. „Exploiting Isolation: Offenders and victims of online child sexual abuse during the COVID-19 pandemic” [Wykorzystywanie izolacji: sprawcy i ofiary niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych w internecie podczas pandemii COVID-19],
- uwzględniając sprawozdanie Europolu z 30 kwietnia 2020 r. pt. „Beyond the pandemic – How COVID-19 will shape the serious and organised crime landscape in the EU” [Krajobraz po pandemii. Jak COVID-19 wpłynie na sytuację poważnej i zorganizowanej przestępczości w UE?],
- uwzględniając prace przygotowawcze do niniejszej rezolucji przeprowadzone przez Grupę ds. Monitorowania Demokracji, Praworządności i Praw Podstawowych Komisji Wolności

---

łany koronawirusem: sytuacja w niektórych państwach członkowskich (Belgia, Francja, Niemcy, Węgry, Włochy, Polska, Hiszpania)], 4 maja 2020 r.; EPRS, States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States II (Bułgaria, Estonia, Latvia, Malta, Austria, Romania, and Slovenia) [Stan nadzwyczajny w odpowiedzi na kryzys wywołany koronawirusem: sytuacja w niektórych państwach członkowskich II (Bułgaria, Estonia, Łotwa, Malta, Austria, Rumunia i Słowenia)], 13 maja 2020 r.; EPRS, Tracking mobile devices to fight coronavirus [Śledzenie urządzeń mobilnych w celu zwalczania koronawirusa], 2 kwietnia 2020 r.; EPRS, Tackling the coronavirus outbreak: Impact on asylum-seekers in the EU [Walka z pandemią koronawirusa: wpływ na osoby ubiegające się o azyl w UE], 22 kwietnia 2020 r.; EPRS, The impact of coronavirus on Schengen borders [Wpływ koronawirusa na granice strefy Schengen], 27 kwietnia 2020 r.; EPRS, The impact of coronavirus on media freedom [Wpływ koronawirusa na wolność mediów], 8 maja 2020 r.; EPRS, Coronavirus and elections in selected Member States [Koronawirus a wybory w niektórych państwach członkowskich], 17 czerwca 2020 r.; EPRS, States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States III [Stan nadzwyczajny w odpowiedzi na kryzys wywołany koronawirusem: sytuacja w niektórych państwach członkowskich III], 17 czerwca 2020 r.; EPRS, Coronavirus and prisons in the EU: Member-State measures to reduce spread of the virus [Koronawirus a więzienia w UE: środki stosowane przez państwa członkowskie, by ograniczyć rozprzestrzenianie się wirusa], 22 czerwca 2020 r.; EPRS, States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States IV [Stan nadzwyczajny w odpowiedzi na kryzys wywołany koronawirusem: sytuacja w niektórych państwach członkowskich IV], 7 lipca 2020 r.

<sup>26</sup> FRA, Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications [Pandemia koronawirusa w UE – wpływ na prawa podstawowe], biuletyn 1 i badania krajowe, 7 kwietnia 2020 r.; FRA, Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications [Pandemia koronawirusa w UE – wpływ na prawa podstawowe], biuletyn 2 poświęcony aplikacjom do śledzenia kontaktów i badania krajowe, 28 maja 2020 r.; FRA, Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications [Pandemia koronawirusa w UE – wpływ na prawa podstawowe], biuletyn 3 poświęcony osobom starszym i badania krajowe, 30 czerwca 2020 r.; FRA, Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications [Pandemia koronawirusa w UE – wpływ na prawa podstawowe], biuletyn 4 poświęcony rasizmowi, azylowi, migracji, dezinformacji, prywatności i ochronie danych, 30 lipca 2020 r.; FRA, Coronavirus pandemic in the EU – Impact on Roma and Travellers [Pandemia koronawirusa w UE – wpływ na Romów i Trawelerów], biuletyn 5, 29 września 2020 r.

Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE), w tym jej sprawozdanie dla komisji LIBE z 10 lipca 2020 r.<sup>(27)</sup>,

- uwzględniając pytanie skierowane do Komisji dotyczące środków stosowanych w odpowiedzi na pandemię COVID-19 na demokrację, praworządność i prawa podstawowe (O-000065/2020 – B9-0023/2020),
  - uwzględniając art. 136 ust. 5 i art. 132 ust. 2 Regulaminu,
  - uwzględniając projekt rezolucji Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych,
- A. mając na uwadze, że pandemia COVID-19 spowodowała trudną sytuację w całej UE i dotkliwie dotknęła ludność; mając na uwadze, że wiele części świata, w tym UE, doświadcza drugiej fali COVID-19, a rządy przyjmują nowe środki ograniczające w celu zaradzenia gwałtownemu wzrostowi liczby przypadków, w tym ponowne wprowadzenie blokad i środków sanitarnych, stosowanie masek i nakładanie surowszych kar za nieprzestrzeganie przepisów;
- B. mając na uwadze, że do walki z pandemią potrzebne są rządowe środki nadzwyczajnie respektujące praworządność, prawa podstawowe i demokratyczną rozliczalność, i że takie środki powinny stanowić podstawę wszystkich wysiłków na rzecz kontrolowania rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19; mając na uwadze, że uprawnienia wykonywane w kontekście sytuacji nadzwyczajnej wymagają dodatkowej kontroli, aby zagwarantować, że nie będą one wykorzystywane jako pretekst do trwałych zmian w równowadze sił; mając na uwadze, że takie środki przyjmowane przez rządy powinny być konieczne, proporcjonalne i tymczasowe; mając na uwadze, że wyjątkowe uprawnienia stwarzają ryzyko nadużywania władzy przez władzę wykonawczą i pozostania w krajowym porządku prawnym nawet po zakończeniu sytuacji nadzwyczajnej, w związku z czym konieczne jest zapewnienie odpowiedniej kontroli parlamentarnej i sądowej, zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej, a także środków równoważących w celu ograniczenia tego ryzyka;
- C. mając na uwadze, że kryzys związany z COVID-19 jest bezprecedensowy; mając na uwadze, że będziemy musieli w przyszłości ponownie przemyśleć nasze metody zarządzania kryzysowego zarówno na szczeblu państw członkowskich, jak i UE;
- D. mając na uwadze, że wiele państw UE ogłosiło stan wyjątkowy<sup>(28)</sup> na podstawie swoich konstytucji<sup>(29)</sup>, co w niektórych przypadkach wzbudziło wątpliwości natury prawnej, podczas gdy inne skorzystały z uprawnień nadzwyczajnych przewidzianych w prawie powszechnym<sup>(30)</sup> lub ustawodawstwie zwykłym<sup>(31)</sup>, aby w trybie pilnym przyjąć środki ograniczające mające na celu przeciwdziałanie pandemii COVID-19; mając na uwadze, że środki te mają wpływ na demokrację, praworządność i prawa podstawowe, ponieważ wpływają na korzystanie z indywidualnych praw i wolności, takich jak swoboda przemieszczania się, wolność

<sup>27</sup> Sprawozdanie LIBE/9/02808 z 10 lipca 2020 r.

<sup>28</sup> Zestawianie opinii i sprawozdań Komisji Weneckiej na temat stanu nadzwyczajnego, CDL-PI(2020)003.

<sup>29</sup> Konstytucyjny stan nadzwyczajny *de iure*, wiosna 2020 r.: Bułgaria, Republika Czeska, Finlandia, Estonia, Węgry, Łotwa, Luksemburg, Rumunia, Portugalia i Hiszpania.

<sup>30</sup> Niemcy, Łotwa, Francja, Włochy i Słowacja.

<sup>31</sup> Stan nadzwyczajny *de facto* na podstawie ustawodawstwa zwykłego: 13 państw członkowskich nie ogłosiło stanu wyjątkowego *de iure* podczas kryzysu związanego z COVID-19, a mianowicie: Austria, Belgia, Chorwacja, Cypr, Dania, Grecja, Irlandia, Litwa, Malta, Niderlandy, Polska, Słowenia i Szwecja oraz Zjednoczone Królestwo.

zrzeszania się i zgromadzeń, wolność wypowiedzi i informacji, wolność religii, prawo do życia rodzinnego, prawo do azylu, zasada równości i niedyskryminacji, prawo do prywatności i ochrony danych, prawo do edukacji i prawo do pracy; mając na uwadze, że środki te mają również wpływ na gospodarkę państw członkowskich;

- E. mając na uwadze, że funkcjonowanie demokracji oraz systemu kontroli i równowagi regulującego jej funkcjonowanie, są zakłócone, gdy sytuacja nadzwyczajna w dziedzinie zdrowia publicznego prowadzi do zmian w podziale kompetencji, na przykład poprzez umożliwienie władzy wykonawczej nabywania nowych prerogatyw, zgodnie z którymi może ona ograniczać prawa jednostki i korzystać z uprawnień zwykle zastrzeżonych dla władzy ustawodawczej i władz lokalnych, przy jednoczesnym nałożeniu ograniczeń na rolę parlamentów, organów sądowych, społeczeństwa obywatelskiego i mediów, a także na działalność i zaangażowanie obywateli; mając na uwadze, że w większości państw członkowskich nie ma szczególnych ograniczeń w pracy wymiaru sprawiedliwości, ale środki ograniczające sprawiły, że normalne funkcjonowanie sądów stało się niemal niemożliwe;
- F. mając na uwadze, że wewnętrzna kontrola sądowa, uzupełniona kontrolą zewnętrzną, ma nadal podstawowe znaczenie, ponieważ prawo do rzetelnego procesu sądowego i do skutecznych środków odwoławczych nadal ma zastosowanie w sytuacjach nadzwyczajnych, co oznacza, że osoby dotknięte środkami nadzwyczajnymi muszą mieć możliwość skorzystania ze skutecznych środków odwoławczych w przypadku naruszenia przez władze państwowe ich praw podstawowych, przy jednoczesnym zapewnieniu, by władza wykonawcza nie przekroczyła swoich uprawnień;
- G. mając na uwadze, że Komisja Wenecka opowiada się za konstytucyjnym stanem nadzwyczajnym *de iure*, a nie stanem nadzwyczajnym *de facto* opartym na ustawodawstwie zwykłym, ponieważ „system oparty na wyjątkowych prerogatywach konstytucyjnych, mający zastosowanie *de iure*, może zapewnić lepsze gwarancje w odniesieniu do praw podstawowych, demokracji i praworządności oraz skuteczniej chronić zasadę pewności prawa wynikającą z tego prawa”<sup>(32)</sup>;
- H. mając na uwadze, że kryzys związany z COVID-19 był i nadal jest testem wytrzymałościowym dla demokracji i odporności gwarancji krajowych na rzecz praworządności i praw podstawowych;
- I. mając na uwadze, że zaufanie do działań rządów i państw ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia poparcia i wdrożenia przyjętych środków nadzwyczajnych; mając na uwadze, że, aby osiągnąć te cele w demokracji, ważne jest, aby podejmowane decyzje były przejrzyste, oparte na danych naukowych i demokratyczne, a także aby w proces ten zaangażowane były opozycja, społeczeństwo obywatelskie i zainteresowane strony i prowadzony był z nimi dialog;
- J. mając na uwadze, że Komisja monitorowała środki nadzwyczajne podjęte przez rządy państw członkowskich w trakcie kryzysu; mając na uwadze, że przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen oświadczyła w dniu 31 marca 2020 r., że „wszelkie środki nadzwyczajne muszą ograniczać się do tego, co jest konieczne i ściśle proporcjonalne. Nie mogą obowiązywać nieskończenie. Ponadto rządy muszą dopilnować, aby takie środki były poddawane regularnej kontroli. Komisja Europejska będzie ściśle monitorować, w duchu współpracy, stosowanie

<sup>32</sup> Komisja Wenecka, Sprawozdanie okresowe z dnia 8 października 2020 r. w sprawie środków podjętych w państwach członkowskich UE w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 i ich wpływu na demokrację, praworządność i prawa podstawowe (CDL-AD(2020)018), pkt 57.

środków nadzwyczajnych we wszystkich państwach członkowskich”<sup>(33)</sup>, a komisarz Didier Reynders wydał podobne oświadczenie w dniu 26 marca 2020 r.;

- K. mając na uwadze, że „prawie wszystkie państwa członkowskie UE wprowadziły tymczasowe (tj. ograniczone w czasie) środki nadzwyczajne w celu zaradzenia kryzysowi związanemu z COVID-19<sup>(34)</sup> [...] głównie za pośrednictwem ustaw zwykłych”; mając na uwadze, że „pierwsze środki nadzwyczajne zostały na ogół wprowadzone na okres od 15 dni do około jednego miesiąca we wszystkich państwach członkowskich UE”, a następnie co najmniej raz odnowione; mając na uwadze, że według Komisji Weneckiej „jedynie kilka państw członkowskich UE nie wskazało terminu stosowania środków nadzwyczajnych”<sup>(35)</sup>;
- L. mając na uwadze, że Komisja Wenecka zaleca, aby „ogłoszenia lub środki, które nie mają określonego terminu, w tym te, których zawieszenie jest uzależnione od przezwyciężenia wyjątkowej sytuacji, nie były uznawane za zgodne z prawem, chyba że przeprowadza się regularny przegląd sytuacji”<sup>(36)</sup>;
- M. mając na uwadze, że środki nadzwyczajne muszą być niedyskryminujące, a rządy nie mogą stosować przepisów nadzwyczajnych do wprowadzania ograniczeń w zakresie praw podstawowych; mając na uwadze, że rządy muszą również podjąć szereg dodatkowych działań w celu ograniczenia negatywnego wpływu, jaki takie środki mogą mieć na życie obywateli;
- N. mając na uwadze, że stan wyjątkowy został co najmniej raz przedłużony w prawie wszystkich państwach członkowskich, w których został ogłoszony; mając na uwadze, że Komisja Wenecka podkreśliła, iż przegląd ogłoszenia wprowadzenia stanu wyjątkowego i jego przedłużenia, a także uruchomienia i stosowania wyjątkowych prerogatyw ma zasadnicze znaczenie oraz że w tym kontekście powinna istnieć możliwość kontroli parlamentarnej i sądowej<sup>(37)</sup>;
- O. mając na uwadze, że w większości państw członkowskich kontrola parlamentarna była ograniczona ze względu na wykorzystanie wyjątkowych uprawnień wykonawczych, podczas gdy rola parlamentów niektórych państw członkowskich stała się drugorzędna, umożliwiając rządowi szybkie wprowadzenie środków nadzwyczajnych bez dostatecznej kontroli;
- P. mając na uwadze, że Parlament Europejski, w szczególności komisja LIBE i jej grupa monitorująca demokrację, praworządność i prawa podstawowe, stale monitoruje sytuację w UE od marca 2020 r. i organizuje regularne wymiany poglądów z zainteresowanymi stronami, co znajduje odzwierciedlenie w dokumencie roboczym tej grupy na temat wpływu COVID-19 na demokrację, praworządność i prawa podstawowe<sup>(38)</sup>;
- Q. mając na uwadze, że instytucje takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich i krajowe instytucje praw człowieka odgrywają ważną rolę w wykrywaniu problemów związanych z prawa-

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/statement\\_20\\_567](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/statement_20_567).

<sup>34</sup> Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niderlandy, Niemcy, Polska, Portugalia, Republika Czeska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja i Włochy; Opinia Komisji Weneckiej, Sprawozdanie okresowe w sprawie środków podjętych w państwach członkowskich UE w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 i ich wpływu na demokrację, praworządność i prawa podstawowe, opinia nr 995/2020 (CDL-AD(2020) 018), pkt. 46.

<sup>35</sup> Chorwacja, Węgry; Komisja Wenecka, Sprawozdanie okresowe, pkt 47.

<sup>36</sup> Komisja Wenecka, Sprawozdanie okresowe, pkt 48.

<sup>37</sup> Komisja Wenecka, Sprawozdanie okresowe, pkt 49.

<sup>38</sup> Sprawozdanie LIBE/9/02808 z dnia 10 lipca 2020 r.



- mi podstawowymi oraz w zapewnianiu kontroli, nadzoru i dochodzenia roszczeń, a zatem w ochronie obywateli w kontekście wprowadzania środków nadzwyczajnych;
- R. mając na uwadze, że swoboda przemieszczania się została ograniczona we wszystkich państwach członkowskich poprzez obowiązkową lub zalecaną samoizolację oraz zakaz przemieszczania się poza niezbędnym przemieszczaniem się; mając na uwadze, że w odpowiedzi na pandemię COVID-19 większość państw należących do strefy Schengen przywróciła kontrole na granicach wewnętrznych lub zamknęła te granice częściowo albo w całości bądź zamknęła je dla niektórych kategorii podróżnych, w tym obywateli UE i członków ich rodzin lub obywateli państw trzecich mieszkających na ich terytorium lub na terytorium innego państwa członkowskiego; mając na uwadze wyraźny brak koordynacji między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a instytucjami Unii przy wprowadzaniu tych środków<sup>39</sup>); mając na uwadze, że niektóre państwa członkowskie wprowadziły niezgodne z prawem i dyskryminujące ograniczenia, ponieważ nie zezwalają mieszkańcom innego państwa UE na wjazd na ich terytorium;
- S. mając na uwadze, że wolność zgromadzeń i zrzeszania się są ważnymi fundamentami demokracji; mając na uwadze, że możliwość korzystania z tych praw została ograniczona ze względu na niezbędne zasady dystansu fizycznego i środki ostrożności w zakresie zdrowia publicznego w większości państw członkowskich; mając na uwadze, że niektóre państwa członkowskie postanowiły zezwolić na zgromadzenia zgodnie z zasadami dystansu fizycznego, podczas gdy inne całkowicie zakazały takich zgromadzeń; mając na uwadze, że w niektórych państwach członkowskich rozpatrywano kontrowersyjne przepisy i środki niezwiązane ze stanem wyjątkowym bez możliwości obywateli do swobodnego demonstrowania swoich poglądów;
- T. mając na uwadze, że niektóre państwa członkowskie ograniczyły wolność słowa pod pretekstem zwalczania dezinformacji; mając na uwadze, że dokonywano aresztowań za „wzbudzenie lęku” lub „stwarzanie zagrożenia publicznego” w następstwie publikowania krytycznych przemyśleń w mediach społecznościowych; mając na uwadze, że pandemii koronawirusa towarzyszyła fala fałszywych i wprowadzających w błąd informacji, mistyfikacji, oszustw konsumenckich, cyberprzestępczości i teorii spiskowych, a także ukierunkowane kampanie dezinformacyjne prowadzone przez podmioty zagraniczne lub nawet organy publiczne państw członkowskich, które stwarzają wiele potencjalnych zagrożeń dla obywateli UE, ich zdrowia i zaufania do instytucji publicznych;
- U. mając na uwadze, że w ostatnich miesiącach organy ścigania odnotowały ogólnosiwiatowy wzrost ilości udostępnianych w internecie materiałów prezentujących seksualne wykorzystywanie dzieci;
- V. mając na uwadze, że poważna i zorganizowana przestępczość czerpie korzyści ze zmieniających się okoliczności spowodowanych pandemią; mając na uwadze, że należy uznać ważną rolę, jaką Europol odgrywa w monitorowaniu wpływu pandemii COVID-19 na poważną i zorganizowaną przestępczość oraz terroryzm w UE od początku pandemii;
- W. mając na uwadze, że media odgrywają kluczową rolę w kontroli i nadzorze, a także są głównym źródłem informacji dla obywateli; mając na uwadze, że wolność mediów znalazła się pod presją, ponieważ konferencje prasowe na żywo zostały odwołane bez alternatyw, a niektóre państwa członkowskie ograniczyły dostęp do informacji na temat zdrowia publicz-

<sup>39</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0175.

nego i ograniczyły swobodę publikowania informacji na temat polityki zdrowia publicznego; mając na uwadze, że w wielu przypadkach pytania mediów skierowane do rządów zostały zignorowane lub odrzucone; mając na uwadze, że dziennikarze i pracownicy mediów muszą być chronieni podczas relacjonowania demonstracji i protestów; mając na uwadze, że niektóre państwa członkowskie ograniczyły dostęp do informacji, przedłużając lub zawieszając terminy odpowiedzi organów na wnioski dotyczące wolności informacji;

- X. mając na uwadze, że państwa członkowskie powinny zapewnić ochronę sygnalistów w czasie kryzysu związanego z COVID-19 i po jego zakończeniu, ponieważ okazali się oni skutecznym narzędziem przeciwdziałania działaniom naruszającym interes publiczny i zapobiegania takim działaniom<sup>(40)</sup>;
- Y. mając na uwadze, że niektóre państwa członkowskie stosowały nieproporcjonalnie represyjne środki w celu egzekwowania ograniczeń, w tym kary za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących izolacji i kwarantanny, co skutkuje wysokimi grzywnami i trwałymi wpisami do rejestru karnego<sup>(41)</sup>;
- Z. mając na uwadze, że systemy sądowe ucierpiały na skutek ogólnych ograniczeń, w tym tymczasowego zamknięcia wielu sądów lub ograniczenia ich działalności, co doprowadziło do opóźnień w rozpatrywaniu spraw i wydłużenia czasu oczekiwania na rozprawę; mając na uwadze, że prawa procesowe podejrzanych i prawo do rzetelnego procesu sądowego znajdują się pod presją, ponieważ dostęp do adwokatów stał się trudniejszy z powodu ogólnych ograniczeń, a sądy coraz częściej organizują rozprawy online;
- AA. mając na uwadze, że środki zwalczania pandemii, które ograniczają prawo do prywatności i ochrony danych, powinny mieć zawsze charakter konieczny, proporcjonalny i tymczasowy oraz solidną podstawę prawną; mając na uwadze, że nowe technologie odgrywają ważną rolę w walce z pandemią, ale jednocześnie stawiają nowe poważne wyzwania i budzą obawy; mając na uwadze, że rządy niektórych państw członkowskich uciekają się do nadzwyczajnej inwigilacji obywateli za pomocą dronów, policyjnych samochodów inwigilacyjnych wyposażonych w kamery, śledzenia z wykorzystaniem danych o lokalizacji otrzymanych od dostawców usług telekomunikacyjnych, patroli policyjnych i wojskowych, kontrolowania przez policję w domach, czy przestrzegana jest obowiązkowa kwarantanna, lub obowiązkowego zgłaszania się za pośrednictwem aplikacji; mając na uwadze, że niektóre państwa członkowskie wprowadziły aplikacje służące do ustalania kontaktów zakaźnych, chociaż nie ma zgody co do ich skuteczności i nie zawsze stosuje się najbardziej sprzyjający prywatności, zdecentralizowany system; mając na uwadze, że w niektórych państwach członkowskich ponowne otwarcie przestrzeni publicznej było połączone z gromadzeniem danych za pomocą obowiązkowego pomiaru temperatury i kwestionariuszy oraz z obowiązkiem udostępniania danych kontaktowych, czasem bez należytego uwzględnienia obowiązków wynikających z ogólnego rozporządzenia o ochronie danych;
- AB. mając na uwadze, że środki izolacji i zamknięcie granic wywarły głęboki wpływ na dostęp do procedur azylowych; mając na uwadze, że wiele państw członkowskich tymczasowo ograniczyło lub nawet wstrzymało rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu, a większość zawiesiło przekazywanie, powroty i przesiedlenia na podstawie rozporządzenia dublińskiego; mając na uwadze, że niektóre państwa członkowskie ogłosiły, że ich porty nie są bezpieczne, lub nie zezwoliły na zejście na ląd migrantów ocalonych podczas operacji

<sup>40</sup> <https://www.ecpmf.eu/coalition-to-make-whistleblowing-safe-during-covid-19/>.

<sup>41</sup> Sprawozdanie LIBE/9/02808 z dnia 10 lipca 2020 r.

poszukiwawczo-ratowniczych, pozostawiając ich na morzu w zawieszeniu na nieokreślony czas i narażając ich życie na niebezpieczeństwo; mając na uwadze, że obecnie większość państw członkowskich wznowiła te działania; mając na uwadze, że w kilku ośrodkach recepcyjnych dla osób ubiegających się o azyl odnotowano ogniska COVID-19, powodujące bezpośrednie zagrożenie dla grup szczególnie wrażliwych, a także mając na uwadze, że przepełnione obozy na zewnętrznych granicach UE nadal stwarzają szczególne ryzyko wybuchu epidemii na masową skalę, ponieważ nie ma możliwości stosowania zasad ograniczenia kontaktów personalnych, a miejsca zakwaterowania i dostęp do żywności, wody, urządzeń sanitarnych oraz opieki psychicznej i fizycznej, w tym dla osób, które zaraziły się COVID-19, są bardzo ograniczone;

- AC. mając na uwadze, że szczególnie narażone na epidemię COVID-19 są więźnia, ponieważ ograniczenie kontaktów personalnych i przepisy sanitarne są często niemożliwe do wyegzekwowania, a z powodu środków sanitarnych skrócono czas pobytu na wolnym powietrzu oraz wprowadzono zakazy dotyczące odwiedzających, które mają wpływ na prawo więźniów do porozumiewania się z rodzinami; mając na uwadze, że w czasie pandemii szczególnie zagrożone jest zdrowie funkcjonariuszy służby więziennej; mając na uwadze, że w celu zmniejszenia zagrożeń dla zdrowia podczas pandemii w niektórych państwach członkowskich zwolniono z więzienia pewne szczególne kategorie więźniów;
- AD. mając na uwadze, że egzekwowanie ograniczeń związanych z COVID-19 powinno być proporcjonalne i niedyskryminujące, aby uniknąć ukierunkowania ich na osoby należące do mniejszości etnicznych i grup zmarginalizowanych; mając na uwadze, że pandemia w nieproporcjonalny sposób dotyka Romów – przy czym grupami najbardziej narażonymi są często kobiety i dzieci – a zwłaszcza osoby żyjące w warunkach wykluczenia społecznego i marginalizacji, bez dostępu do wody pitnej lub usług sanitarnych, przez co niemal niemożliwe jest przestrzeganie zasad ograniczenia kontaktów personalnych lub zachowanie rygorystycznych środków higieny; mając na uwadze, że odnotowano przypadki rasizmu i ksenofobii w kilku państwach członkowskich, w których doszło do dyskryminacji osób o określonym pochodzeniu lub narodowości; mając na uwadze, że osoby pochodzenia azjatyckiego i Romowie stali się celem mowy nienawiści i ataków; mając na uwadze, że niektórzy politycy w kilku państwach członkowskich wykorzystali doniesienia medialne o romskich pracownikach migrujących, masowo powracających z krajów o dużej częstotliwości występowania COVID-19, aby wzbudzić strach przed rozprzestrzenianiem się wirusa, wzmacniając tym samym negatywne postawy i stereotypy;
- AE. mając na uwadze, że dzieci są narażone na nieproporcjonalne ryzyko wykluczenia społecznego i gospodarczego ze względu na środki izolacji i grozi im większe ryzyko naruszenia ich praw podstawowych z powodu nadużyć, przemocy, wykorzystywania i ubóstwa; mając na uwadze, że w wielu państwach członkowskich odnotowano wzrost przemocy domowej z powodu środków izolacji; mając na uwadze, że w okresie blokady nieproporcjonalnie zagrożone są kobiety i dziewczęta<sup>42</sup>), dzieci i osoby LGBTI+, ponieważ przez długi czas mogą być one narażone na przebywanie ze sprawcami nadużyć i mogą być odcięte od wsparcia społecznego i instytucjonalnego; mając na uwadze, że ze względu na środki podjęte w reakcji na pandemię wsparcie społecznościowe dla tych słabszych grup społecznych zostało drastycznie ograniczone;

<sup>42</sup> <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26083&LangID=E>.

- AF. mając na uwadze, że równy dostęp do opieki zdrowotnej – prawo zapisane w art. 35 karty praw podstawowych – może być zagrożony ze względu na środki podjęte, aby powstrzymać rozprzestrzenianie się COVID-19, w szczególności jeśli chodzi o grupy osób znajdujących się w trudnej sytuacji, takich jak osoby starsze lub przewlekle chore, osoby z niepełnosprawnościami, osoby LGBTI+, dzieci, rodzice, kobiety w ciąży, bezdomni, wszyscy migranci, w tym migranci nieposiadający dokumentów, osoby ubiegające się o azyl, uchodźcy oraz mniejszości etniczne i inne mniejszości; mając na uwadze, że kryzys zdrowotny negatywnie wpłynął na usługi w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw w tym zakresie; mając na uwadze, że w niektórych państwach członkowskich dostęp do zdrowia reprodukcyjnego i praw reprodukcyjnych, w tym prawa do aborcji, został poważnie ograniczony, prowadząc de facto do zakazu, który zmusił demonstrantów do wyjścia na ulice w środku pandemii; mając na uwadze, że niedobory leków, przekierowywanie zasobów z innych obszarów zdrowotnych oraz nagłe zaprzestanie niektórych terapii, w tym zapłodnienia in vitro i zmiany płci, mogą narażać na ryzyko pacjentów cierpiących na inne choroby<sup>(43)</sup>; mając na uwadze, że żałoba, izolacja, dodatkowe napięcie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i pracowników pierwszej linii, utrata dochodów i strach powodują zaburzenia zdrowia psychicznego lub zaostrzają istniejące, co prowadzi do zwiększonego zapotrzebowania na usługi w zakresie zdrowia psychicznego i powoduje pilną potrzebę zwiększenia finansowania tych usług;
- AG. mając na uwadze, że ze względu na blokady wprowadzone w pierwszej fazie kryzysu zdrowotnego wiele państw członkowskich odroczyło wybory<sup>(44)</sup>, a jedno – referendum<sup>(45)</sup>; mając na uwadze, że od czasu wejścia pandemii w drugą fazę wybory znów się odbywają; mając na uwadze, że sprawa przeprowadzenia lub odroczenia wyborów to kwestia zapewnienia delikatnej równowagi, na temat której Komisja Wenecka opracowała refleksje i wytyczne<sup>(46)</sup>; mając na uwadze, że powszechne, wolne, tajne i bezpośrednie wybory są możliwe tylko wtedy, gdy zagwarantowane są otwarte i uczciwe kampanie wyborcze, wolność słowa, wolność mediów oraz wolność zgromadzeń i zrzeszania się do celów politycznych;
- AH. mając na uwadze, że postanowienia traktatów dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości nie mogą wpływać na wykonywanie przez państwa członkowskie obowiązków w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, w granicach unijnych wartości: demokracji, praworządności i praw podstawowych, jak przewidziano w art. 2 TUE;
- AI. mając na uwadze, że według traktatów zakres kompetencji Unii podlega zasadzie przyznania, a korzystanie przez Unię z jej kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności;
1. przypomina, że nawet w stanie zagrożenia publicznego nadrzędne muszą być podstawowe zasady praworządności, demokracji i poszanowania praw podstawowych oraz że wszystkie środki

<sup>43</sup> [https://fra.europa.eu/pl/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/pl/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin_en.pdf), Bju-letyn nr 1, s. 26.

<sup>44</sup> Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania, Austria, Republika Czeska, Polska i Łotwa (wybory nadzwyczajne do Rady Miasta Rygi).

<sup>45</sup> Włochy.

<sup>46</sup> Zestawienie opinii i sprawozdań Komisji Weneckiej na temat stanu wyjątkowego, CDL-PI(2020)003.

nadzwyczajne, odstępstwa i ograniczenia podlegają trzem ogólnym warunkom: niezbędności, proporcjonalności w wąskim znaczeniu i tymczasowości, warunkom, które są regularnie stosowane i interpretowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) oraz różnych sądów konstytucyjnych (i innych) państw członkowskich<sup>(47)</sup>;

2. uważa, że ogólnie reakcje na kryzys ukazały siłę i odporność krajowych systemów demokratycznych; podkreśla, że środkiem nadzwyczajnym powinna towarzyszyć intensywniejsza komunikacja między rządami i parlamentami; apeluje o nasilenie dialogu z zainteresowanymi stronami, w tym obywatelami, społeczeństwem obywatelskim i opozycją polityczną, aby uzyskać szerokie poparcie dla środków nadzwyczajnych i zapewnić ich jak najskuteczniejsze wdrażanie, a jednocześnie uniknąć środków represyjnych i zagwarantować dziennikarzom swobodny dostęp do informacji;

3. wzywa państwa członkowskie do dopilnowania, aby w przypadku przyjęcia, oceny lub przeglądu środków, które mogłyby ograniczyć funkcjonowanie instytucji demokratycznych, praworządność lub prawa podstawowe, środki te były zgodne z zaleceniami organów międzynarodowych, takich jak ONZ i Rada Europy, łącznie z Komisją Wenecką, oraz ze sprawozdaniem Komisji na temat sytuacji w zakresie praworządności w UE; ponawia apel do państw członkowskich, aby nie nadużywały uprawnień nadzwyczajnych do przyjmowania przepisów niezwiązanych z celami dotyczącymi zagrożenia zdrowia w związku z COVID-19, żeby ominąć nadzór parlamentarny;

4. wzywa państwa członkowskie, aby:

- rozważyły zakończenie stanu nadzwyczajnego lub ograniczenie w inny sposób jego wpływu na demokrację, praworządność i prawa podstawowe,
- przeanalizowały przepisy konstytucyjne i instytucjonalne obowiązujące w ich porządkach krajowych w świetle zaleceń Komisji Weneckiej, na przykład przejście od stanu nadzwyczajnego de facto opartego na zwykłym ustawodawstwie do konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego de jure, a tym samym zapewniły lepsze gwarancje demokracji, praworządności i praw podstawowych w przypadku sytuacji nadzwyczajnej<sup>(48)</sup>; wyraźnie określiły w akcie ustawodawczym, w jakiej sytuacji utrzymuje się faktyczny stan nadzwyczajny, oraz cele, treść i zakres przekazania uprawnień przez władzę ustawodawczą władzy wykonawczej,
- dopilnowały, by zarówno ogłoszenie i ewentualne przedłużenie stanu nadzwyczajnego, z jednej strony, jak i uruchomienie i stosowanie uprawnień nadzwyczajnych, z drugiej strony, podlegały skutecznej kontroli parlamentarnej i sądowej, zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej, oraz zapewniły parlamentom prawo do zakończenia stanu nadzwyczajnego<sup>(49)</sup>,
- dopilnowały, aby w przypadku przekazania uprawnień ustawodawczych władzy wykonawczej wszelkie akty prawne wydane przez władzę wykonawczą podlegały późniejszemu zatwierdzeniu przez parlament i przestały wywoływać skutki, jeżeli nie uzyskają takiego zatwierdzenia w określonym terminie<sup>(50)</sup>; podjęły problem nadmiernego stosowania przyspieszonej

<sup>47</sup> Komisja Wenecka, Sprawozdanie okresowe z dnia 8 października 2020 r. (CDL-AD(2020)018), pkt 19 i 21.

<sup>48</sup> Komisja Wenecka, Sprawozdanie okresowe z dnia 8 października 2020 r. (cDL-Ad(2020)018), pkt 29–31.

<sup>49</sup> Komisja Wenecka, Sprawozdanie okresowe z dnia 8 października 2020 r. (cDL-Ad(2020)018), pkt 59–62.

<sup>50</sup> Komisja Wenecka, Sprawozdanie okresowe z dnia 8 października 2020 r. (CDL-AD(2020)018), pkt 63.

- i nadzwyczajnej procedury ustawodawczej, na którą to kwestię zwróciła uwagę również Komisja w sprawozdaniu na temat praworządności za 2020 r. (COM(2020)0580),
- zbadały, w jaki sposób lepiej zagwarantować centralną rolę parlamentów w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych, w szczególności ich rolę w monitorowaniu i kontrolowaniu sytuacji na szczeblu krajowym,
  - rozważyły opinię Komisji Weneckiej, zgodnie z którą parlamenty muszą odbywać posiedzenia plenarne i nie powinny zezwalać na czasowe zastępstwo posłów ani ograniczać ich obecności (nawet proporcjonalnie)<sup>(51)</sup>,
  - przeanalizowały refleksje Komisji Weneckiej na temat wyborów i zbadały możliwość stosowania metod głosowania na odległość, takich jak głosowanie korespondencyjne, głosowanie przez internet, oddawanie głosów do urn przenośnych i głosowanie przez pełnomocnika, a także wcześniejsze głosowanie, w szczególności w przypadku pandemii;
5. wzywa państwa członkowskie, aby egzekwowały środki związane z COVID-19 z należyтым uwzględnieniem proporcjonalności sposobów egzekwowania; potwierdza, że egzekwowanie środków związanych z COVID-19 musi odbywać się z poszanowaniem praw podstawowych UE i praworządności, i uważa, że zasadnicze znaczenie w tym względzie ma równe traktowanie osób;
6. wzywa państwa członkowskie, aby oceniły wdrożone środki ograniczające swobodę przemieszczania się i podczas rozważania, czy nałożyć nowe ograniczenia swobody przemieszczania się, zachowały jak największą powściągliwość i zapewniły pełne poszanowanie prawa UE, w szczególności kodeksu granicznego Schengen i dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się; przypomina, że zgodnie z kodeksem granicznym Schengen ocena konieczności wprowadzenia i przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych jako środka doraźnego powinna być monitorowana na szczeblu Unii; w związku z tym wzywa Komisję, aby należycie kontrolowała stosowanie dorobku Schengen, a w szczególności aby oceniła środki już podjęte przez państwa członkowskie oraz terminowość i jakość powiadomień przekazanych przez państwa członkowskie, aby dokładnie monitorowała rozwój sytuacji, a w razie konieczności przypominała państwom członkowskim o ich zobowiązaniach prawnych i wydawała opinie; zachęca Komisję, aby korzystała z uprawnień umożliwiających jej zwracanie się do państw członkowskich o dodatkowe informacje; wzywa Komisję do usprawnienia procesu informowania Parlamentu o tym, w jaki sposób wykonuje swoje prerogatywy wynikające z traktatów; przypomina o znaczeniu dalszej integracji strefy Schengen w oparciu o oceny i zalecenia Komisji;
7. wzywa państwa członkowskie do poszanowania prawa do życia rodzinnego, w szczególności rodzin żyjących i pracujących w różnych państwach członkowskich i poza nimi, oraz do zezwalania na ograniczenia tylko wtedy, gdy jest to absolutnie konieczne i proporcjonalne; wzywa państwa członkowskie do umożliwienia łączenia rodzin i par rozdzielonych środkami związanymi z COVID-19, niezależnie od ich stanu cywilnego, oraz do powstrzymania się od stosowania niepotrzebnie wysokich standardów dowodu na istnienie związku;
8. wzywa państwa członkowskie do ograniczania wolności zgromadzeń tylko wówczas, gdy jest to absolutnie konieczne i uzasadnione w świetle lokalnej sytuacji epidemiologicznej oraz proporcjonalne, a także do niestosowania zakazu demonstracji jako instrumentu służącego do

<sup>51</sup> Komisja Wenecka, Sprawozdanie okresowe z dnia 8 października 2020 r. (CDL-AD(2020)018), pkt 75.



przyjmowania kontrowersyjnych środków, nawet jeśli nie są one związane z COVID-19, jeżeli środki takie wymagałyby odpowiedniej debaty publicznej i demokratycznej;

9. nalega, aby państwa członkowskie powstrzymały się od przyjmowania środków, które mogą mieć poważny wpływ na prawa podstawowe, takie jak prawa seksualne i reprodukcyjne kobiet, zwłaszcza w sytuacji gdy problemy związane ze zdrowiem publicznym nie pozwalają na odpowiednią demokratyczną debatę i bezpieczne protesty, zmuszając demonstrantów do narażania zdrowia i życia w obronie swoich praw;

10. zachęca państwa członkowskie do podejmowania środków mających na celu zapewnienie prawa do edukacji podczas tej pandemii; wzywa państwa członkowskie, aby w związku z powracającymi falami pandemii zapewniły środki i ramy bezpieczeństwa w celu zagwarantowania kontynuacji zajęć szkolnych, a także by zapewniły każdemu studentowi skuteczny dostęp do tych zajęć;

11. wzywa państwa członkowskie do poszanowania prawa do prywatności i ochrony danych oraz do zadbania o to, by wszystkie nowe środki nadzoru lub monitorowania, przyjęte w pełnym porozumieniu z organami ochrony danych, były absolutnie niezbędne i proporcjonalne, miały solidną podstawę prawną, ograniczały się do konkretnych celów i miały charakter tymczasowy; wzywa Komisję do monitorowania tych środków, zwłaszcza w świetle jej własnego zalecenia (UE) 2020/518 z dnia 8 kwietnia 2020 r. w sprawie wspólnego unijnego zestawu narzędzi do wykorzystywania technologii i danych w celu zwalczania kryzysu związanego z COVID-19 i wyjścia z niego, w szczególności w odniesieniu do aplikacji mobilnych i wykorzystywania zanonimizowanych danych dotyczących mobilności<sup>(52)</sup>;

12. przypomina, że najlepszym sposobem walki z dezinformacją jest ochrona i zapewnienie prawa do informacji i wolności wypowiedzi, a także zapewnienie wsparcia w celu zagwarantowania pluralizmu mediów i niezależnego dziennikarstwa; w tym kontekście wzywa państwa członkowskie do zapewnienia przejrzystości przy przyjmowaniu środków oraz do przekazywania swoim obywatelom kompleksowych, aktualnych, dokładnych i obiektywnych informacji i danych dotyczących sytuacji w zakresie zdrowia publicznego i środków podejmowanych w celu jej kontrolowania, do zwalczania dezinformacji, której celem jest dyskredytowanie lub zniekształcanie wiedzy naukowej na temat zagrożeń dla zdrowia i która dotyczy środków rządowych uzasadnionych w walce z rozprzestrzenianiem się COVID-19, oraz do czynienia tego w zrównoważony sposób i dokładając wszelkich starań, aby nie wywierać niekorzystnego wpływu na wolność wypowiedzi ani na dziennikarzy, pracowników służby zdrowia lub inne osoby poprzez kryminalizację lub nakładanie niewspółmiernych kar; podkreśla, że pandemia zwiększyła stygmatyzację migrantów oraz spowodowała wzrost liczby przypadków dyskryminacji, którą to sytuację pogarszają wprowadzające w błąd i fałszywe informacje<sup>(53)</sup>, w tym incydenty rasistowskie i ksenofobiczne wymierzone przeciwko osobom należącym do mniejszości etnicznych oraz nawoływanie do nienawiści wobec osób niepełnosprawnych i uchodźców<sup>(54)</sup>; podkreśla, że dezinformacja jest wyzwaniem ewoluującym, które może negatywnie wpływać na procesy demokratyczne i debaty społeczne, mającym wpływ na wszystkie obszary polityki, może podważać zaufanie obywateli do demokracji oraz zniechęcać do europejskiej współpracy i solidarności; przypomina, że Parlament pracuje już nad zestawem możliwych środków za

<sup>52</sup> Dz.U. L 114 z 14.4.2020, s. 7.

<sup>53</sup> Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, krótka analiza dotycząca Covid-19, dok. nr 19: Nieprawdziwe informacje na temat migracji i migrantów, 20 kwietnia 2020 r.

<sup>54</sup> FRA, Pandemia koronawirusa w UE – wpływ na prawa podstawowe, biuletyn nr 1, 8 kwietnia 2020 r.

pośrednictwem Komisji Specjalnej ds. Obcych Ingerencji we Wszystkie Procesy Demokratyczne w Unii Europejskiej, w tym Dezinformacji (INGE);

13. wzywa do dalszych znaczących inwestycji w strategiczne zdolności komunikacyjne UE, zgodnie z planem działania na rzecz zwalczania dezinformacji, do zacieśnienia współpracy i koordynacji z państwami członkowskimi oraz do pełnego wykorzystania istniejących mechanizmów w celu ułatwienia konkretnej współpracy z państwami członkowskimi i partnerami międzynarodowymi w zakresie komunikacji strategicznej;

14. uważa, że praca dziennikarzy stała się trudniejsza ze względu na środki związane z pandemią COVID-19, na przykład ze względu na ograniczenie fizycznego dostępu do konferencji prasowych, brak lub niewystarczające odpowiedzi na pytania do organów publicznych oraz anulowane lub opóźnione terminy składania wniosków o dostęp do informacji lub do dokumentów; ubolewa, że choć dziennikarstwo wysokiej jakości jest potrzebne bardziej niż kiedykolwiek wcześniej, zwłaszcza biorąc pod uwagę jego rolę w walce z coraz powszechniejszą dezinformacją, skutki gospodarcze tego kryzysu wpływają również na rentowność finansową mediów, a w szczególności niezależnych mediów i dziennikarzy, a tym samym dodatkowo osłabiają pluralizm mediów w UE; wyraża zaniepokojenie brakiem przejrzystości w niektórych państwach członkowskich w odniesieniu do umieszczania reklam i dystrybucji dotacji dla mediów oraz postępującą koncentracją własności mediów w niektórych państwach członkowskich; podkreśla, że nie należy wprowadzać istotnych zmian w sektorze mediów w trakcie faktycznego lub prawnego stanu wyjątkowego;

15. wzywa państwa członkowskie do zagwarantowania oskarżonym ich praw, w tym nieograniczonego dostępu do adwokata, oraz do oceny możliwości przesłuchań online jako rozwiązania i alternatywy dla rozpraw sądowych lub przekazywania podejrzanych do innych państw członkowskich UE na mocy europejskiego nakazu aresztowania; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia przestrzegania wszystkich zasad postępowania sądowego, w tym prawa do rzetelnego procesu sądowego; wzywa państwa członkowskie do ochrony praw i zdrowia wszystkich osób przebywających w więzieniach, w szczególności ich prawa do pomocy medycznej, przyjmowania odwiedzających, czasu na świeżym powietrzu oraz zajęć edukacyjnych, zawodowych lub rekreacyjnych;

16. dostrzega, że większość państw członkowskich wznowiła procedury azylowe oraz że niektóre z nich wykorzystały niedawny okres mniejszej liczby nowych wniosków w celu zmniejszenia liczby zaległych wniosków; wzywa państwa członkowskie do pełnego zagwarantowania dostępu do procedury azylowej oraz do ochrony indywidualnego prawa do azylu zapisanego w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, a także do przeprowadzania procedur przesiedleń i godnych powrotów przy pełnym poszanowaniu prawa międzynarodowego; apeluje ponadto o jak najszybsze zapewnienie lub przywrócenie dostępu do tłumaczy pisemnych w przypadku osób ubiegających się o azyl; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia odpowiedniej infrastruktury, jeżeli chodzi o opiekę w zakresie zdrowia fizycznego i psychicznego w ośrodkach recepcyjnych, a to z uwagi na złe warunki sanitarne, środowisko wysokiego ryzyka i podatność uchodźców na zagrożenie podczas pandemii COVID-19; wzywa Komisję i państwa członkowskie do opracowania skutecznego planu, ze szczególnym uwzględnieniem zdrowia publicznego, w celu zajęcia się ich sytuacją w sposób kompleksowy, w tym na granicach zewnętrznych, poprzez zagwarantowanie prawa do azylu i zapewnienie uchodźcom i osobom ubiegającym się o azyl odpowiednich warunków przyjmowania; przypomina, że środki związane z COVID-19 nigdy nie powinny prowadzić do zatrzymania; wzywa do łączenia rodzin w trybie pilnym, natychmiastowej ewakuacji obozów na

wyspach greckich oraz relokacji osób ubiegających się o azyl do innych państw członkowskich, przy czym priorytetowo traktuje się osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, małoletnich bez opieki oraz rodziny z dziećmi; wzywa państwa członkowskie do umożliwienia schodzenia na ląd oraz do zadbania o to, by odbywało się ono wyłącznie w bezpiecznych miejscach, zgodnie z odpowiednim prawem międzynarodowym i unijnym, oraz tak szybko, jak to możliwe;

17. uważa, że w czasie pandemii nasiliła się dyskryminacja oraz że niektóre grupy są celem nawoływania do nienawiści i celem środków dyskryminacyjnych; wzywa państwa członkowskie do przeciwdziałania nawoływaniu do nienawiści oraz do położenia kresu takim dyskryminacyjnym środkom i zaradzenia im; wzywa władze krajowe, a w szczególności lokalne, do podwojenia wysiłków na rzecz zwalczania antycyganizmu, przełamywania negatywnych stereotypów i angażowania osób pochodzenia romskiego w określanie i wdrażanie środków walki z pandemią; ponadto wzywa państwa członkowskie do kontynuowania wysiłków na rzecz zwalczania homofobii i transfobii, ponieważ pandemia pogłębiła dyskryminację i nierówności, czego ofiarami są osoby LGBTI+;

18. wzywa państwa członkowskie do zapewnienia wszystkim kobietom i dziewczętom możliwości korzystania z praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz bezpiecznego i szybkiego dostępu do związanych z nimi usług zdrowotnych w czasie pandemii COVID-19, zwłaszcza dostępu do środków antykoncepcyjnych, w tym antykoncepcji awaryjnej, oraz opieki aborcyjnej; podkreśla znaczenie kontynuowania najlepszych praktyk i znalezienia innowacyjnych sposobów świadczenia usług w zakresie zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego oraz praw z nim związanych, w tym telemedycyny, konsultacji internetowych i dostępu do wczesnej aborcji medycznej z domu; wzywa Komisję do zorganizowania forów wymiany najlepszych praktyk między państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami w tym zakresie oraz do wspierania działań zapewniających możliwość korzystania z praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz dostęp do związanych z nimi usług zdrowotnych w państwach członkowskich;

19. wzywa państwa członkowskie do włączenia niezależnych ekspertów ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych w proces podejmowania decyzji wszędzie tam, gdzie jest to konieczne; wzywa państwa członkowskie do korzystania z wiedzy fachowej szerokiego grona ekspertów i zainteresowanych stron, w tym krajowych instytucji praw człowieka, instytucji rzecznika praw obywatelskich i społeczeństwa obywatelskiego, oraz do proaktywnego konsultowania się z nimi przy podejmowaniu nowych środków;

20. wzywa państwa członkowskie do utrzymania prawa do wolnych i sprawiedliwych wyborów; przypomina zalecenie Komisji Weneckiej, zgodnie z którym przyjmowanie reform kodeksów wyborczych w tym okresie powinno następować wyłącznie po szeroko zakrojonej debacie i przy szerokim konsensusie, co powinno stanowić gwarancję przed nadużyciami i podważaniem zaufania do procesu wyborczego i jego legitymacji; podkreśla, że partie konkurujące ze sobą o poparcie wyborców muszą mieć równe prawa do prowadzenia kampanii wyborczej oraz że uczciwość wyborów przeprowadzanych w sytuacji stanu nadzwyczajnego może budzić wątpliwości<sup>55</sup>); wzywa państwa członkowskie do rozważenia skutków instytucjonalnych wszelkich decyzji o odrzucaniu wyborów; podkreśla, że według Komisji Weneckiej szczegółowe przepisy dotyczące odrzucania wyborów nie powinny być przyjmowane przez władzę wykonawczą ani zwykłą większością głosów w parlamencie, lecz powinny być określone w konstytucji lub ustawie organicznej oraz że decyzja o odroczeniu wyborów powinna być podejmowana przez

<sup>55</sup> Komisja Wenecka, Sprawozdanie w sprawie poszanowania demokracji, praw człowieka i praworządności w stanie nadzwyczajnym – refleksje, 19 czerwca 2020 r. (CDL-AD(2020)014), pkt 96.

parlament w rozsądnym terminie przed wyborami, w miarę możliwości przed rozpoczęciem oficjalnej kampanii wyborczej<sup>(56)</sup>;

21. wzywa Komisję do pilnego zlecenia niezależnej i kompleksowej oceny środków podjętych podczas pierwszej fali pandemii COVID-19 w celu podsumowania zdobytych doświadczeń, wymiany najlepszych praktyk i zacieśnienia współpracy, a także do dopilnowania, by środki podejmowane podczas kolejnych fal pandemii były skuteczne, ukierunkowane, należyście uzasadnione konkretną sytuacją epidemiologiczną, absolutnie niezbędne i proporcjonalne, a także by ograniczyć ich wpływ na demokrację, praworządność i prawa podstawowe; z zadowoleniem przyjmuje fakt, że pierwsza taka ocena środków wprowadzonych przez państwa członkowskie w związku z COVID-19 została uwzględniona w pierwszym rocznym sprawozdaniu Komisji na temat praworządności; wzywa Komisję i Radę do podjęcia negocjacji w sprawie porozumienia międzyinstytucjonalnego dotyczącego skutecznego mechanizmu monitorowania praworządności, demokracji i praw podstawowych, o co apelowano w rezolucji z dnia 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych, który służyłby ocenie sytuacji we wszystkich państwach członkowskich z należytą starannością i sprawiedliwie, a także przyczyniał się do lepszej ochrony praworządności i wartości Unii w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak trwająca pandemia;

22. ponownie wzywa instytucje UE i państwa członkowskie do wyciągnięcia właściwych wniosków z kryzysu związanego z COVID-19 i do zaangażowania się w znacznie ściślejszą współpracę w dziedzinie zdrowia, a to z uwagi na ogromne obciążenia, z jakimi zmagają się obywatele, próbując dbać o swoje zdrowie fizyczne i psychiczne w czasie pandemii, w tym poprzez utworzenie Europejskiej Unii Zdrowotnej, zgodnie z rezolucją z dnia 10 lipca 2020 r. w sprawie strategii UE w zakresie zdrowia publicznego po pandemii COVID-19<sup>(57)</sup>;

23. wzywa Komisję, by kontynuowała monitorowanie podjętych środków, zintensyfikowała swoje działania w celu koordynacji działań państw członkowskich, aktywnie udzielała wskazówek władzom w walce z pandemią zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawa i praw podstawowych, podejmowała działania prawne i w razie potrzeby korzystała z innych dostępnych narzędzi, a także rozważyła dostępne możliwości zagwarantowania poszanowania podstawowych wartości Unii oraz przejęła inicjatywę, jeśli chodzi o zapewnienie jak najszybszego zniesienia środków ograniczających; wzywa Agencję Praw Podstawowych do dalszego informowania o wpływie środków związanych z COVID-19 na prawa podstawowe;

24. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Komisji, Radzie, rządowi i parlamentowi państw członkowskich, Radzie Europy, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych.

<sup>56</sup> Komisja Wenecka, Sprawozdanie okresowe z dnia 8 października 2020 r. (CDL-AD(2020)018), pkt 101, 114, 119, 122 i 123.

<sup>57</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0205.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego  
z dnia 25 listopada 2020 r.  
w sprawie wzmocnienia wolności mediów:  
ochrona dziennikarzy w Europie, nawoływanie do nienawiści,  
dezinformacja i rola platform (2020/2009(INI))  
(2021/C 425/05)**

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej,
- uwzględniając europejską konwencję praw człowieka (EKPC),
- uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji oraz Konwencję UNESCO w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego,
- uwzględniając odnośne rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ i Rady Praw Człowieka ONZ oraz sprawozdania specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. promocji i ochrony prawa do wolności opinii i wypowiedzi, w szczególności sprawozdanie z dnia 23 kwietnia 2020 r. pt. „Pandemia a wolność opinii i wypowiedzi”,
- uwzględniając wspólną deklarację z dnia 3 marca 2017 r., wydaną przez specjalnego sprawozdawcę ONZ ds. promocji i ochrony prawa do wolności opinii i wypowiedzi, przedstawiciela Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) ds. wolności mediów, specjalnego sprawozdawcę Organizacji Państw Amerykańskich (OPA) ds. wolności wypowiedzi oraz specjalnego sprawozdawcę Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka i Ludów ds. wolności wypowiedzi i dostępu do informacji, zatytułowaną „Wolność wypowiedzi a fałszywe informacje, dezinformacja i propaganda”,
- uwzględniając plan działania ONZ w sprawie bezpieczeństwa dziennikarzy oraz kwestii bezkarności,
- uwzględniając komentarz ogólny nr 34 Komitetu Praw Człowieka ONZ do art. 19 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych („Wolność opinii i wypowiedzi”),
- uwzględniając Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i podjęte w niej zobowiązania, między innymi do wspierania pokojowych i inkluzywnych społeczeństw sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi, w tym poprzez zapewnienie publicznego dostępu do informacji i ochronę podstawowych wolności,

- uwzględniając działalność Rady Europy na rzecz promowania ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzy, w tym zalecenie CM/Rec(2018)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu mediów i przejrzystości własności mediów oraz oświadczenie Komitetu Ministrów w sprawie stabilności finansowej wysokiej jakości dziennikarstwa w epoce cyfrowej, zalecenie CM/Rec(2016)4 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów medialnych, a także jego sprawozdanie roczne za 2020 r. pt. „Ręce precz od wolności prasy – Ataki na media w Europie nie mogą stać się nową normą”,
- uwzględniając rezolucję nr 2300 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 1 października 2019 r. pt. „Poprawa ochrony sygnalistów w całej Europie”,
- uwzględniając wspólny komunikat Komisji oraz wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa z dnia 10 czerwca 2020 r. zatytułowany „Walka z dezinformacją wokół COVID-19 – dajemy dojsć do głosu faktom” (JOIN(2020)0008),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 29 stycznia 2020 r. zawierający program prac Komisji na 2020 r. (COM(2020)0027),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 17 lipca 2019 r. zatytułowany „Umocnienie praworządności w Unii: plan działania” (COM(2019)0343),
- uwzględniając strategię Komisji na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 26 kwietnia 2018 r. zatytułowany „Zwalczanie dezinformacji w internecie: podejście europejskie” (COM(2018)0236),
- uwzględniając kodeks postępowania Komisji w zakresie zwalczania dezinformacji w internecie, uzgodniony 26 września 2018 r.,
- uwzględniając zalecenie Komisji z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie działań na rzecz skutecznego zwalczania nielegalnych treści w internecie (C(2018)1177),
- uwzględniając plan działania Komisji na rzecz zwalczania dezinformacji z dnia 5 grudnia 2018 r.,
- uwzględniając opracowany przez Komisję kodeks postępowania w zakresie zwalczania nielegalnego nawoływania do nienawiści w internecie, zainicjowany w maju 2016 r., a także czwartą rundę jego oceny, w wyniku której powstał dokument „Nota faktograficzna – 4. runda monitorowania kodeksu postępowania”,
- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii<sup>(1)</sup>,
- uwzględniając dyrektywę 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)<sup>(2)</sup> oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2010/13/UE<sup>(3)</sup>,

<sup>1</sup> Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17.

<sup>2</sup> Dz.U. L 95 z 15.4.2010, s. 1.

<sup>3</sup> Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 69.



- uwzględniając sprawozdanie europejskiej grupy regulatorów audiowizualnych usług medialnych z 2020 r. pt. „Dezinformacja – ocena wdrożenia kodeksu postępowania”,
- uwzględniając konkluzje Rady z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie umiejętności korzystania z mediów w stale zmieniającym się świecie,
- uwzględniając konkluzje Rady z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie wzmacniania treści europejskich w gospodarce cyfrowej, w których uznano znaczenie treści tworzonych przez media, „jak również inne sektory kultury i sektory kreatywne” za „zasadnicze filary społecznego i gospodarczego rozwoju Europy”,
- uwzględniając decyzję ramową Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawno-karnych<sup>(4)</sup>,
- uwzględniając wytyczne UE w sprawie praw człowieka dotyczące wolności wypowiedzi w internecie i poza nim, przyjęte 12 maja 2014 r., w których uznano wolność artystyczną – obok wolności mediów – za nieodłączny element wolności wypowiedzi,
- uwzględniając zaktualizowane sprawozdanie specjalne Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) z dnia 24 kwietnia 2020 r. pt. „Krótka ocena narracji i dezinformacji wokół pandemii COVID-19/koronawirusa”,
- uwzględniając działalność Agencji Praw Podstawowych UE,
- uwzględniając światowy ranking wolności prasy, publikowany przez Reporterów bez Granic, a także wyniki monitora pluralizmu mediów Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami<sup>(5)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 9 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier<sup>(6)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI<sup>(7)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie praworządności na Malcie po ujawnieniu najnowszych informacji w sprawie morderstwa Daphne Caruany Galizii<sup>(8)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przystąpienia UE do konwencji stambulskiej i innych środków przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć<sup>(9)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 10 października 2019 r. w sprawie ingerencji zewnętrznej w wybory i dezinformacji w krajowych i unijnych procesach demokratycznych<sup>(10)</sup>,

<sup>4</sup> Dz.U. L 328 z 6.12.2008, s. 55.

<sup>5</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0054.

<sup>6</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0014.

<sup>7</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0101.

<sup>8</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0103.

<sup>9</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0080.

<sup>10</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0031.

- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 19 września 2019 r. w sprawie znaczenia europejskiej pamięci historycznej dla przyszłości Europy<sup>(11)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie stanu praworządności i zwalczania korupcji w UE, a zwłaszcza na Malcie i na Słowacji<sup>(12)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej w 2017 r.<sup>(13)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie równouprawnienia płci w sektorze mediów w UE<sup>(14)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 11 września 2018 r. w sprawie środków na rzecz zapobiegania mobbingowi i molestowaniu seksualnemu w pracy, przestrzeni publicznej i życiu politycznym w UE, a także zwalczania tych zjawisk<sup>(15)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie potrzeby utworzenia kompleksowego mechanizmu UE na rzecz ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych<sup>(16)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 października 2018 r. w sprawie wykorzystania danych użytkowników Facebooka przez Cambridge Analytica oraz wpływu, jaki wywarło to na ochronę danych<sup>(17)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie pluralizmu mediów i wolności mediów w Unii Europejskiej<sup>(18)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie ochrony dziennikarzy śledczych w Europie: przypadek słowackiego dziennikarza Jána Kuciaka i Martynty Kušnírovej<sup>(19)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie sprawozdania na temat obywatelstwa UE z 2017 r.: wzmocnienie praw obywateli w Unii demokratycznych przemian<sup>(20)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 3 października 2017 r. w sprawie walki z cyberprzestępczością<sup>(21)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 czerwca 2017 r. w sprawie platform internetowych i jednolitego rynku cyfrowego<sup>(22)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie wpływu technologii dużych zbiorów danych na prawa podstawowe: prywatność, ochrona danych, niedyskryminacja, bezpieczeństwo i ściganie przestępstw<sup>(23)</sup>,

<sup>11</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0021.

<sup>12</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0328.

<sup>13</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0032.

<sup>14</sup> Dz.U. C 390 z 18.11.2019, s. 19.

<sup>15</sup> Dz.U. C 433 z 23.12.2019, s. 31.

<sup>16</sup> Dz.U. C 238 z 6.7.2018, s. 57.

<sup>17</sup> Dz.U. C 324 z 27.9.2019, s. 392.

<sup>18</sup> Dz.U. C 41 z 6.2.2020, s. 64.

<sup>19</sup> Dz.U. C 390 z 18.11.2019, s. 111.

<sup>20</sup> Dz.U. C 369 z 11.10.2018, s. 11.

<sup>21</sup> Dz.U. C 346 z 27.9.2018, s. 29.

<sup>22</sup> Dz.U. C 331 z 18.9.2018, s. 135.

<sup>23</sup> Dz.U. C 263 z 25.7.2018, s. 82.

- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie praworządności na Malcie<sup>(24)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 października 2016 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w kwestii utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych<sup>(25)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 23 października 2013 r. w sprawie przestępczości zorganizowanej, korupcji i prania pieniędzy: zalecenia dotyczące potrzebnych działań i inicjatyw<sup>(26)</sup>,
  - uwzględniając badanie Departamentu Tematycznego ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych Parlamentu z dnia 28 lutego 2019 r. pt. „Dezinformacja i propaganda – wpływ na funkcjonowanie państwa prawa w UE i jej państwach członkowskich”,
  - uwzględniając art. 54 Regulaminu,
  - uwzględniając opinię Komisji Kultury i Edukacji,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A9-0205/2020),
- A. mając na uwadze, że wolność, pluralizm, niezależność i bezpieczeństwo dziennikarzy stanowią kluczowe elementy prawa do wolności wypowiedzi i informacji oraz mają zasadnicze znaczenie dla demokratycznego funkcjonowania UE i jej państw członkowskich; mając na uwadze, że do kluczowych demokratycznych zadań mediów należy zwiększenie przejrzystości i odpowiedzialności demokratycznej; mając na uwadze, że media odgrywają zasadniczą rolę w demokratycznym społeczeństwie, pełniąc funkcję społecznego nadzoru, a jednocześnie przyczyniają się do informowania obywateli i wzmocnienia ich pozycji, poszerzając ich wiedzę o aktualnej sytuacji politycznej i społecznej oraz wzmacniając ich świadomy udział w życiu demokratycznym;
- B. mając na uwadze, że kryzys uwypuklił zasadniczą rolę, jaką odgrywają dziennikarze w dostarczaniu obywatelom wiarygodnych i zweryfikowanych informacji; mając na uwadze, że w związku z tym należy dołożyć starań, aby zapewnić dziennikarzom bezpieczne otoczenie i odpowiednie warunki pracy; mając na uwadze, że w kontekście walki z korupcją i niewłaściwym administrowaniem w UE dziennikarstwu śledczemu należy poświęcić szczególną uwagę;
- C. mając na uwadze, że niektóre państwa członkowskie ograniczają wolność mediów za pomocą środków ekonomicznych, takich jak zniekształcona reklama publiczna wśród ośrodków medialnych mająca wpływ na konkurencję, a także kontrolują bezpośrednio media publiczne w celu wywierania wpływu na decyzje redakcyjne i tym samym zapewnienia lojalności wobec rządu; mając na uwadze, że władze publiczne powinny przyjąć ramy prawne i regulacyjne sprzyjające rozwojowi wolnych, niezależnych i pluralistycznych mediów;
- D. mając na uwadze, że wszystkie państwa członkowskie muszą przestrzegać wartości zapisanych w art. 2 TUE;
- E. mając na uwadze, że zawłaszczanie mediów, brak przejrzystości instytucjonalnej, mowa nienawiści i dezinformacja są coraz częściej wykorzystywane do celów politycznych jako narzędzia do pogłębiania polaryzacji społecznej; mając na uwadze, że walka z tymi zjawiskami jest nie tylko istotna z punktu widzenia praw człowieka, lecz jest również podstawowym czynnikiem obrony praworządności i demokracji w UE;

<sup>24</sup> Dz.U. C 356 z 4.10.2018, s. 5.

<sup>25</sup> Dz.U. C 215 z 19.6.2018, s. 162.

<sup>26</sup> Dz.U. C 208 z 10.6.2016, s. 89.

- F. mając na uwadze, że według światowego rankingu wolności prasy na 2020 r. pandemia COVID-19 unaoczniała i spotęgowała wiele innych kryzysów, które zagrażają prawu do swobodnie zgłaszanych, niezależnych, zróżnicowanych i wiarygodnych informacji; mając na uwadze, że ranking ten ujawnił istotne różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi, przy czym niektóre z nich znalazły się w czołówce rankingu, podczas gdy inne uplasowały się nisko, wskutek czego państwa członkowskie osiągające najlepsze i najgorsze wyniki dzieli ponad 100 miejsc; mając na uwadze, że część państw członkowskich spadła w międzynarodowych rankingach wolności prasy;
- G. mając na uwadze, że w ostatnich latach wolność mediów jest ograniczana i choć wybuch epidemii COVID-19 pogłębił ten stan rzeczy, to jednak wysunął na pierwszy plan również znaczenie mediów i prawo dostępu do wiarygodnych informacji;
- H. mając na uwadze, że według sprawozdania Instytutu Reutersa w sprawie wiadomości cyfrowych za 2019 r. ogólny średni poziom zaufania do wiadomości (na całym świecie) spadł o 2 punkty procentowe do 42% w porównaniu do 2018 r., a mniej niż połowa respondentów (49%) przyznaje, że ufa mediom informacyjnym, z których korzysta; mając na uwadze, że zaufanie do wiadomości znalezionych za pośrednictwem wyszukiwarek (33%) i mediów społecznościowych (23%) pozostaje na stałym, lecz wyjątkowo niskim poziomie;
- I. mając na uwadze, że przejrzystość własności mediów jest niezbędnym warunkiem zapewnienia pluralizmu mediów i niezależnego dziennikarstwa;
- J. mając na uwadze, że dziennikarze i inne podmioty medialne nadal doświadczają w UE przemocy, gróźb, nękania, nacisków, (auto)cenzury, publicznego poniżania, a nawet są ofiarami zabójstw z powodu wykonywania pracy służącej ochronie interesu publicznego; mając na uwadze, że ostatnie lata pokazują, iż coraz częściej dochodzi do zastraszania w celu uciszania dziennikarzy, co wymaga pilnych działań, aby utrzymać kluczową rolę niezależnych mediów w zapewnianiu poszanowania zasad praworządności; mając na uwadze, że morderstwa Daphne Caruany Galizii i Jána Kuciaka są dwoma tragicznie poważnymi przykładami tego, w jakim zakresie dziennikarze śledczy są prześladowani za ujawnianie korupcji, ochronę demokracji i obronę praworządności;
- K. mając na uwadze, że zagrożenia dla wolności mediów obejmują nękanie i atakowanie dziennikarzy, lekceważenie ich prawnej ochrony oraz zawłaszczanie mediów i działania motywowane politycznie w sektorze mediów;
- L. mając na uwadze, że dziennikarki są narażone na przemoc ze względu na płeć, np. molestowanie seksualne i nękanie w internecie; mając na uwadze, że ponad 70% kobiet pracujących w mediach doświadczyło więcej niż jednego rodzaju nękania, gróźb lub ataków w internecie; mając na uwadze, że tylko w minionym roku 52% kobiet było ofiarami tego rodzaju przestępstw; mając na uwadze, że molestowanie i nękanie w internecie często mają charakter wysoce związany z płcią, są oparte nie na treści pracy ofiar, lecz na ich cechach fizycznych, kontekście kulturowym lub życiu prywatnym; mając na uwadze, że groźby te prowadzą dziennikarki do autocenzury i mają efekt odstraszący, jeśli chodzi o wolność prasy i wolność słowa; mając na uwadze, że badania konsekwentnie wykazują, iż kobiety stanowią mniejszość we wszystkich sektorach medialnych, szczególnie na stanowiskach twórczych, oraz są w rażący sposób niewystarczająco reprezentowane na wyższych szczeblach decyzyjnych<sup>(27)</sup>;

<sup>27</sup> International Women's Media Foundation, „Global Report on the Status of Women in the News Media” [Globalne sprawozdanie na temat statusu kobiet w mediach informacyjnych], 2011 r.

- M. mając na uwadze, że w kilku państwach członkowskich strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej są stałą praktyką, stosowaną, by zastraszyć dziennikarzy w celu wstrzymania dochodzeń w sprawie korupcji i innych kwestii leżących w interesie publicznym;
- N. mając na uwadze, że do przemocy, zastraszania i nękania dziennikarzy dochodzi jeszcze brak ścigania sprawców tych przestępstw, a bezkarność ma efekt odstrasżający; mając na uwadze, że OBWE informuje, iż dominuje bezkarność, ponieważ w regionie OBWE wyjaśnionych zostaje np. mniej niż 15% zabójstw dziennikarzy;
- O. mając na uwadze, że prawo dziennikarzy do relacjonowania i prowadzenia dochodzeń wymaga dalszego wzmocnienia i skutecznej ochrony;
- P. mając na uwadze, że ugruntowanie wolności mediów wymaga wiarygodnych i szczegółowych informacji na temat zakresu i charakteru wyzwań w obrębie państw członkowskich i UE jako całości, w tym w odniesieniu do przypadków naruszenia zasad niezależnych mediów i naruszenia praw podstawowych dziennikarzy;
- Q. mając na uwadze, że wolność artystyczna stanowi integralną część podstawowego prawa do wolności słowa i ma zasadnicze znaczenie dla różnorodności kulturowej i zdrowia demokratycznego w Europie; mając na uwadze, że mnożą się ataki na wolność artystyczną, choć pozostają one niewidoczne;
- R. mając na uwadze, że światowy kryzys wywołany epidemią COVID-19 ma katastrofalne skutki społeczne i ekonomiczne dla sektora mediów; mając na uwadze, że media donoszą o znacznych stratach w swoich dochodach z reklam; mając na uwadze, że tysiące pracowników mediów już straciło pracę lub grozi im jej utrata, czasowo lub na stałe; mając na uwadze, że miało to szczególnie duży wpływ na dziennikarzy będących wolnymi strzelcami i pracowników mediów, których liczba rośnie w całej UE i którzy już stanowią znaczną część wszystkich dziennikarzy i pracowników mediów w Europie; mając na uwadze, że stanowi to poważne zagrożenie, jakim jest sprzyjanie dalszej koncentracji informacji w rękach kilku podmiotów i uniemożliwianie rozpowszechniania wolnych i niezależnych informacji; mając na uwadze, że stabilność finansowa miejsc pracy oraz niezależność finansowa stanowią kluczowy element wolności prasy;
- S. mając na uwadze, że dochody z reklamy cyfrowej często przynoszą korzyści podmiotom spoza UE, a dochody mediów w Europie rejestrują gwałtowny spadek, co zagraża przyszłości tradycyjnych przedsiębiorstw medialnych finansowanych z reklam, takich jak komercyjne kanały telewizyjne, gazety i czasopisma;
- T. mając na uwadze, że w niektórych państwach członkowskich zabrakło przejrzystości w odniesieniu do pomocy państwa udzielanej mediom, co poważnie zagraża ich niezależności i wiarygodności;
- U. mając na uwadze, że model biznesowy platform mediów społecznościowych, który opiera się na reklamie ukierunkowanej, odgrywa rolę w szerzeniu i umacnianiu mowy nienawiści podlegającej do dyskryminacji i przemocy oraz wspieraniu radykalizacji prowadzącej do brutalnego ekstremizmu, w tym wykorzystując obieg nielegalnych treści; mając na uwadze, że zwalczanie wszelkich form nietolerancji stanowi integralną część ochrony praw człowieka, o czym świadczy orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;
- V. mając na uwadze, że pandemia COVID-19 doprowadziła do stygmatyzacji, w tym poprzez media, niektórych szczególnie narażonych osób, co sprzyjało polaryzacji europejskiego społeczeństwa i rozpowszechnianiu mowy nienawiści;

- W. mając na uwadze, że zjawisko cyberprzemocy (w tym nawoływania do nienawiści w internecie, cyberstalkingu i molestowania w internecie) staje się coraz bardziej powszechne; mając na uwadze, że kobiety, które odgrywają rolę publiczną, m.in. w polityce, dziennikarki i działaczki walczące o prawa kobiet i prawa mniejszości seksualnych, stają się głównym celem cyberprzemocy i przemocy w internecie;
- X. mając na uwadze, że dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych zobowiązuje władze każdego państwa członkowskiego do zadbania o to, by audiowizualne usługi medialne i platformy udostępniania plików wideo podejmowały środki mające na celu ochronę ogółu społeczeństwa przed audycjami, filmami wideo tworzonymi przez użytkowników oraz handlowymi przekazami audiowizualnymi zawierającymi nawoływanie do przemocy lub nienawiści wobec grupy osób lub członka grupy ze względu na którąkolwiek z podstaw, o których mowa w art. 21 Karty praw podstawowych UE; mając na uwadze, że dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia niezależności organów regulacyjnych ds. mediów;
- Y. mając na uwadze, że rozpowszechnianie informacji wprowadzających w błąd i dezinformacji, a także nieproporcjonalne działania zwalczające je na platformach cyfrowych stanowią zagrożenie dla swobodnego dostępu do informacji, dyskursu demokratycznego oraz niezależności mediów, a także sprawia, że wysokiej jakości tradycyjne media są jeszcze bardziej niezbędne; mając na uwadze, że analiza danych i algorytmy mają coraz większy wpływ na informacje udostępniane obywatelom;
- Z. mając na uwadze, że rozpowszechnianie na masową skalę informacji pochodzących z różnych, trudnych do weryfikacji źródeł przy wciąż rosnącej roli platform społecznościowych i komunikacyjnych ma negatywny wpływ na prawa podstawowe obywateli UE; mając na uwadze, że pandemia COVID-19 przyspieszyła skutki dezinformacji w internecie, co czasami ma poważne konsekwencje dla zdrowia publicznego, i jeszcze bardziej uwidoczniła konieczność zagwarantowania przepływu wolnych i niezależnych informacji w celu ochrony praw podstawowych obywateli; mając na uwadze, że brak skoordynowanej strategii komunikacyjnej na szczeblu europejskim sprzyja fali dezinformacji na temat pandemii, zwłaszcza na platformach społecznościowych i komunikacyjnych;
- AA. mając na uwadze, że dezinformacja i informacje wprowadzające w błąd związane z epidemią COVID-19 mogą wywołać panikę i niezadowolenie społeczne, dlatego należy je zwalczać; mając na uwadze, że środki mające na celu zwalczanie dezinformacji i informacji wprowadzających w błąd nie mogą być wykorzystywane jako pretekst do wprowadzania nieproporcjonalnych ograniczeń wolności prasy, podważania pluralizmu mediów i narażania dziennikarzy na niebezpieczeństwo; mając na uwadze, że według doniesień w państwach członkowskich i w sąsiednich regionach prowadzone były skoordynowane kampanie promujące nieprawdziwe informacje na temat zdrowia i dezinformację na temat UE i jej partnerów; mając na uwadze, że Komisja zajęła się tymi zjawiskami w swoim niedawnym wspólnym komunikacie w sprawie walki z dezinformacją wokół COVID-19; mając na uwadze, że niektóre rządy wykorzystywały nadzwyczajne przepisy i chociaż niektóre z ograniczeń będą miały charakter tymczasowy, inne mogą zostać przedłużone na długi czas po zakończeniu kryzysu zdrowotnego; mając na uwadze, że pluralizm źródeł informacji, rozliczalność i przejrzystość instytucjonalna stanowią podstawową barierę chroniącą przed dezinformacją;
- AB. mając na uwadze, że prawdziwie niezależne, odpowiednio finansowane media publiczne, działające na różnych platformach, mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania demokracji w UE;



***Wolność mediów, pluralizm mediów i ochrona dziennikarzy w Europie***

1. ponownie wyraża głębokie zaniepokojenie sytuacją w zakresie wolności mediów w UE w kontekście nękania i ataków na dziennikarzy i pracowników mediów w niektórych państwach członkowskich ze względu na ich pracę, a także coraz częstszego publicznego oczerniania i ogólnego osłabiania tego zawodu, co ma szczególne znaczenie dla dziennikarstwa lokalnego, śledczego i transgranicznego; podkreśla, że zgodnie z zaleceniem Rady Europy z dnia 7 marca 2018 r. dotyczącym pluralizmu mediów i przejrzystości własności mediów państwa członkowskie mają obowiązek pozytywny wspierania środowiska sprzyjającego wolności słowa, w internecie i poza nim, w którym każdy może korzystać z przysługującego mu prawa do wolności słowa, a także zachęca państwa członkowskie do pełnego wsparcia i zatwierdzenia tego zalecenia;
2. jest głęboko wstrząśnięty zabójstwami Daphne Caruany Galizii na Maltcie oraz Jána Kuciaka i jego narzeczonej Marty Kušnírovej na Słowacji z powodu prowadzonych przez nich dochodzeń mających na celu ujawnienie korupcji i innych przestępstw, a także ponownie podkreśla znaczenie niezależnego śledztwa w celu postawienia przed sądem sprawców i zleceniodawców tych zbrodni; wzywa krajowe organy ścigania do pełnej współpracy w tym zakresie z Europolem i innymi odpowiednimi organizacjami międzynarodowymi;
3. ubolewa, że dziennikarze i pracownicy mediów często są zatrudnieni na niepewnych warunkach, co utrudnia im właściwe wykonywanie pracy, a przez to zagraża wolności mediów; podkreśla, że odpowiednie warunki pracy dziennikarzy i pracowników mediów mają kluczowe znaczenie dla promowania wysokiej jakości dziennikarstwa; wzywa Komisję i państwa członkowskie do promowania zrównoważonych środków mających na celu finansowanie i wspieranie wysokiej jakości niezależnego dziennikarstwa;
4. przypomina o zasadniczej roli, jaką odgrywa dziennikarstwo śledcze w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, gromadząc i łącząc istotne informacje, ujawniając sieci przestępcze i nielegalne działania; podkreśla, że działania te narażają ich na zwiększone ryzyko osobiste;
5. podkreśla kluczową rolę, jaką odgrywają dziennikarze śledczy, rozliczając władzę i pełniąc funkcję strażników demokracji i praworządności;
6. zdecydowanie ponawia apel do Komisji, by traktowała podejmowane przez rządy państw członkowskich próby zaszkodzenia wolności i pluralizmowi mediów jako stanowiące poważne i systematyczne nadużycie władzy i sprzeczne z podstawowymi wartościami UE zapisanymi w art. 2 TUE; w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje wyrażony przez Komisję zamiar włączenia specjalnego rozdziału dotyczącego monitorowania wolności i pluralizmu mediów do jej rocznego sprawozdania w sprawie sytuacji w zakresie praworządności w UE; w tym kontekście sugeruje podejście oddolne odzwierciedlające głosy obywateli i ich różnorodność, tak aby zapewnić skuteczne uwzględnienie wyzwań, przed którymi stoją dziennikarze i sektor mediów; ponadto apeluje o włączenie do tego rozdziału zaleceń dla poszczególnych krajów oraz skutecznych reakcji, a także oceny przejrzystości własności i stopnia ingerencji ze strony rządu i sektora prywatnego w państwach członkowskich UE; zachęca Komisję do aktywnej współpracy z Radą Europy, wymiany najlepszych praktyk i upewnienia się, że podejmowane działania się uzupełniają; wzywa Komisję i państwa członkowskie do opracowania i utrzymania wiarygodnych ram ochrony wolności mediów i pluralizmu mediów; wzywa Komisję, aby dążyła do wprowadzenia standardów i wskaźników dotyczących wolności mediów na szczeblu Unii, a także zachętę do większej konwergencji między państwami członkowskimi; wzywa Komisję i państwa członkowskie do pełnego poparcia i wzmocnienia już opracowanych narzędzi promowania i ochrony praw i wolności zapisanych w art. 11 Karty praw podstawowych UE i art. 10

EKPC, takich jak monitor pluralizmu mediów i platforma Rady Europy na rzecz ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy, a także do szybkiego reagowania na ewentualne zagrożenia i naruszenia tych praw i wolności; wzywa Komisję do uwzględnienia wpływu środków nadzwyczajnych podjętych w 2020 r. w związku z wybuchem epidemii COVID-19 w obszarze wolności prasy, przejrzystości instytucjonalnej, rozliczalności, pluralizmu mediów i bezpieczeństwa dziennikarzy, w tym w drodze przeglądu ataków na dziennikarzy w całej UE oraz reakcji państw członkowskich w tym zakresie; przypomina o wielokrotnych apelach Parlamentu o utworzenie stałego, niezależnego i kompleksowego mechanizmu obejmującego demokrację, praworządność i prawa podstawowe w UE; uważa, że unijny mechanizm dotyczący demokracji, praworządności i praw podstawowych musi zapewniać wolność mediów, w tym wolność artystyczną, jako zasadniczy filar systemu demokratycznego; w związku z tym wzywa Komisję, aby gromadziła informacje i statystyki na temat wolności i pluralizmu mediów we wszystkich państwach członkowskich;

7. podkreśla niezastąpioną rolę mediów publicznych i zwraca uwagę, że zapewnienie i utrzymanie ich niezależności od wpływów politycznych ma zasadnicze znaczenie; podkreśla również, że konieczne jest zapewnienie niezależności finansowej prywatnych operatorów rynkowych i warunków gwarantujących trwałość ich działalności, aby uniknąć zawłaszczania mediów; przypomina w związku z tym apel Parlamentu o ambitny plan działania UE w dziedzinie mediów; potępia podejmowane przez rządy niektórych państw członkowskich próby uciszenia krytycznych i niezależnych mediów oraz osłabienia wolności i pluralizmu mediów; ostrzega przed próbami pośredniego stłumienia takich mediów za pomocą patronatu finansowego i potępia zwłaszcza próby kontrolowania mediów publicznych; ubolewa nad faktem, że w niektórych państwach członkowskich radiofonia i telewizja publiczna stały się przykładem propagandy prorządowej, która często wyklucza opozycję i grupy mniejszościowe ze społeczeństwa lub prezentuje je w zniesławiających kontekstach, a w niektórych przypadkach nawet podlega do przemocy; podkreśla, że w niektórych państwach członkowskich, zwłaszcza na obszarach wiejskich, dostęp do informacji jest ograniczony do propagandy publicznej, a bariera językowa utrudnia dostęp do międzynarodowych wiadomości; przypomina, że dostęp do informacji i wysokiej jakości dziennikarstwa ma zasadnicze znaczenie dla demokracji; podkreśla, że w niektórych państwach członkowskich brakuje obowiązkowej analizy treści dostarczanych przez media, która zapewniłaby porównywalne dane publiczne dotyczące równowagi wystąpień strony prorządowej i opozycji w telewizji i radiu, zwłaszcza w kampaniach wyborczych;

8. zwraca uwagę na zalecenia zawarte w rezolucji nr 2255 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 23 stycznia 2019 r., w której wezwano państwa członkowskie do zagwarantowania niezależności redakcyjnej oraz wystarczającego i stabilnego finansowania mediów publicznych; podkreśla, że na mediach krajowych, regionalnych i lokalnych, a w szczególności mediach publicznych, spoczywa istotny obowiązek służenia interesowi publicznemu i odpowiedniego odzwierciedlenia różnorodności kulturowej, językowej, społecznej i politycznej naszych społeczeństw; podkreśla, że rola nadawców publicznych jako zaufanych dostawców, którzy służą ogólnemu interesowi publicznemu, zostałaby wzmocniona dzięki odpowiedniemu i trwałemu finansowaniu pozbawionemu ingerencji politycznej w państwach członkowskich; w związku z tym wzywa państwa członkowskie, aby stosowały modele finansowania, w których media publiczne są finansowane ze źródeł niezależnych od decyzji politycznych; podkreśla kluczową potrzebę ochrony niezależnych organów oraz zapewnienia silnego i niezależnego nadzoru nad mediami audiowizualnymi jako zabezpieczenia przed nieuzasadnionymi interwencjami ze strony państwa i biznesu oraz próbami wpływania na politykę redakcyjną; wzywa Komisję,

aby przedstawiła ramy prawne nadzoru nad działalnością publicznych dostawców usług medialnych, dotyczące m.in. tego, czy spełniają oni kryteria ostrożnego zarządzania i finansowania zadaniowego oraz czy ich usługi spełniają oczekiwania co do opartego na faktach, uczciwego i etycznego dziennikarstwa;

9. wyraża ubolewanie z powodu braku wyważonej debaty politycznej wśród mediów w niektórych państwach członkowskich oraz istnienia w praktyce motywowanych politycznie ograniczeń informacji, takich jak odmowa dostępu do danych istotnych dla interesu publicznego, stosowanie taktyki opóźniania, nieuzasadnione zawężanie zakresu wnioskowanych informacji, zakaz obecności dziennikarzy w budynkach publicznych, w tym parlamentach, ograniczenie możliwości udzielania wywiadów przez polityków i członków rządu oraz unikanie udzielania wywiadów mediom, które nie są przychylnie rządowi, nawet jeśli mają znaczny zasięg krajowy; podkreśla, że władze publiczne muszą zapewnić przejrzystość ich działalności, przyczyniając się w ten sposób do ugruntowania zaufania obywateli, mając na uwadze, że swobodny przepływ informacji przyczynia się do ochrony życia i zdrowia oraz ułatwia i wspiera debatę, jak również podejmowanie decyzji w kwestiach społecznych, gospodarczych i politycznych; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia dziennikarzom i mediom odpowiedniego dostępu do debat parlamentarnych, do posłów i wysokich rangą urzędników rządowych, do danych ważnych z punktu widzenia interesu publicznego, a także do wydarzeń publicznych i konferencji prasowych, zwłaszcza rządowych, ponieważ brak takiego dostępu poważnie ogranicza pojęcie wolności mediów;

10. ponownie wyraża zaniepokojenie brakiem szczegółowych ram prawnych lub politycznych zapewniających ochronę dziennikarzom i pracownikom mediów przed przemocą, groźbami i zastraszaniem na szczeblu krajowym w UE; wzywa osoby publiczne i przedstawicieli władz do powstrzymania się od oczerniania dziennikarzy, ponieważ podważa to zaufanie społeczeństwa do mediów; podkreśla ważną rolę dziennikarzy w relacjonowaniu protestów i demonstracji oraz wzywa do ich ochrony, aby mogli bez obaw pełnić swoją rolę; zwraca się do państw członkowskich o zapewnienie specjalnych programów szkoleniowych dla organów ścigania odpowiedzialnych za ochronę dziennikarzy; wzywa państwa członkowskie i Komisję do zapewnienia – zarówno w prawie, jak i w praktyce – skutecznej ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzom i innym podmiotom medialnym, a także ich źródłom, w tym w kontekście transgranicznym; w związku z tym jest głęboko przekonany, że państwa członkowskie powinny zakazać korzystania z usług prywatnych detektywów jako formy zastraszania w celu uzyskania informacji o dziennikarzach wykonujących swoje obowiązki zawodowe lub ich źródłach;

11. jest głęboko zaniepokojony nasilającymi się atakami politycznymi na media i ubolewa nad brakiem ochrony źródeł dziennikarskich; przypomina państwom członkowskim o obowiązku prowadzenia szybkich, bezstronnych i skutecznych dochodzeń w sprawie ataków na dziennikarzy, takich jak groźby, zabójstwa, nękanie, zastraszanie i złe traktowanie, i wzywa państwa członkowskie do wzmoczenia wysiłków na rzecz wyeliminowania groźb kierowanych do dziennikarzy i pracowników mediów oraz wymierzonych w nich ataków, do zapewnienia odpowiedzialności sprawców oraz do zagwarantowania ofiarom i ich rodzinom dostępu do odpowiednich środków prawnych; wzywa Komisję i państwa członkowskie do zapewnienia, by mechanizmy sprawozdawcze były dostępne; wzywa do wdrożenia wytycznych UE w sprawie praw człowieka dotyczących wolności wypowiedzi w internecie i poza nim, w których podkreślono, że UE podejmie wszelkie właściwe kroki, aby zapewnić ochronę dziennikarzom, zarówno pod względem środków zapobiegawczych, jak i wzywając do przeprowadzania skutecznych dochodzeń w przypadku wystąpienia naruszeń; podkreśla, że dziennikarki są szczególnie narażone na

nękanie i zastraszanie, w związku z czym powinny podlegać dodatkowym środkom ochronnym; wyraża głębokie zaniepokojenie wzrostem liczby ataków na dziennikarki i pracownice mediów; ponownie wzywa państwa członkowskie, aby przy rozważaniu środków służących zapewnieniu bezpieczeństwa dziennikarzy kierowały się podejściem uwzględniającym aspekt płci;

12. wzywa państwa członkowskie do pełnego wdrożenia zalecenia Rady Europy w sprawie ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów medialnych oraz do transpozycji do prawa krajowego dyrektywy (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii, która to dyrektywa ma na celu ustanowienie minimalnych wspólnych norm z myślą o zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony sygnalistów; podkreśla, że sygnalizowanie nieprawidłowości ma zasadnicze znaczenie dla dziennikarstwa śledczego i wolności prasy;

13. potępia stosowanie strategicznego powództwa zmierzającego do stłumienia debaty publicznej w celu uciszenia lub zastraszania dziennikarzy i mediów śledczych oraz tworzenia atmosfery strachu w odniesieniu do niektórych z poruszanych przez nich tematów; zdecydowanie ponawia apel do Komisji, by przedstawiła kompleksowy wniosek w sprawie aktu legislacyjnego mający na celu ustanowienie w całej UE minimalnych norm w odniesieniu do praktyk strategicznego powództwa zmierzającego do stłumienia debaty publicznej;

14. przypomina zalecenia końcowe Komisji Specjalnej ds. Przystępczości Zorganizowanej, Korupcji i Prania Pieniędzy zawarte w rezolucji z 23 października 2013 r. w sprawie przestępczości zorganizowanej, korupcji i prania pieniędzy, zgodnie z którymi przepisy dotyczące zniesławienia i pomówienia zniechęcają do zgłaszania ewentualnych przypadków korupcji; ponawia apel do wszystkich państw członkowskich, by nie uznawały w swoich systemach prawnych zniesławienia i pomówienia za przestępstwa karalne, przynajmniej w sprawach dotyczących oskarżeń o przestępczość zorganizowaną, korupcję i pranie pieniędzy w państwach członkowskich i za granicą;

15. wzywa Komisję do uruchomienia unijnej gorącej linii, która pełniłaby rolę mechanizmu szybkiego reagowania dla dziennikarzy zwracających się o ochronę, oraz do zadbania o to, by traktować ich sytuację z należytą uwagą;

16. podkreśla, że nadmierna koncentracja własności w sektorach produkcji i dystrybucji treści może zagrażać dostępowi obywateli do szerokiego przekroju treści; podkreśla, że pluralizm mediów, który zależy od występowania zróżnicowanej struktury własności mediów i treści, a także niezależnego dziennikarstwa, ma kluczowe znaczenie dla powstrzymania rozprzestrzeniania się dezinformacji oraz dla zapewnienia, by obywatele UE byli dobrze poinformowani; przypomina, że według monitora pluralizmu mediów za 2020 r. koncentracja własności mediów pozostaje jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla pluralizmu mediów i jest uznawana za barierę dla różnorodności informacji; wzywa państwa członkowskie do przyjęcia i wdrożenia ram prawnych dotyczących własności mediów, aby zapobiec poziomej koncentracji własności w sektorze mediów oraz zagwarantować przejrzystość, jawność i łatwy dostęp obywateli do informacji dotyczących własności mediów, źródeł ich finansowania oraz zarządzania nimi; wzywa Komisję do monitorowania wdrażania na szczeblu państw członkowskich istniejących instrumentów UE przeciwko koncentracji własności i nielegalnej pomocy państwa w celu zwiększenia różnorodności w krajobrazie medialnym; potępia wszelkie próby monopolizowania własności mediów w państwach członkowskich oraz ingerencji politycznej w zarządzanie mediami; wzywa Komisję i państwa członkowskie do szybkiego i stanowczego działania na rzecz zwiększenia przejrzystości własności mediów i źródeł finansowania wykorzystywanych

przez właścicieli mediów; wzywa Komisję do zwiększenia wysiłków na rzecz dopilnowania, aby media proaktywnie publikowały informacje o swoich strukturach własności, w tym o beneficjentach rzeczywistych, oraz apeluje do Komisji o wprowadzenie jasnych zasad mających na celu również zapobieganie potencjalnym konfliktom interesów powstałym w strukturach własności mediów, ze szczególnym naciskiem na unikanie ingerencji politycznej; potępia nadmierną ingerencję rządów w pluralizm mediów przez reklamę publiczną; wzywa Komisję do ścisłego monitorowania wykorzystania funduszy UE przeznaczonych na wspieranie wolnych i niezależnych mediów w celu kierowania zasobów do podmiotów znajdujących się w potrzebie; podkreśla w związku z tym, że środki UE nie mogą być przeznaczane na media kontrolowane przez państwo i media rozpowszechniające polityczną propagandę;

17. ubolewa, że w niektórych państwach członkowskich organy regulacyjne ds. mediów znajdują się pod wpływem rządu i działają w sposób stronniczy w stosunku do mediów krytycznych wobec rządu;

18. jest zaniepokojony próbami wykorzystania pandemii COVID-19 do karania niezależnych i krytycznych mediów, wprowadzania ograniczeń w dostępie mediów do decyzji i działań rządowych i ich kontroli oraz likwidowania lub ograniczania instytucjonalnych mechanizmów przejrzystości poprzez przyjmowanie środków nadzwyczajnych i utrudnianie należytej i merytorycznej debaty na temat tych działań; podkreśla rolę dziennikarstwa i swobodnego przepływu informacji, które są niezbędne dla wysiłków UE podejmowanych w celu powstrzymania pandemii COVID-19; zwraca uwagę, że dziennikarstwo odgrywa również kluczową rolę w stanie zagrożenia zdrowia publicznego; wzywa Komisję do kompleksowego monitorowania takich praktyk stosowanych przez rządy krajowe oraz do uwzględnienia wyników w jej sprawozdaniach rocznych dotyczących praworządności;

19. wzywa Komisję i państwa członkowskie do pilnego wprowadzenia unijnych i krajowych pakietów ratunkowych w celu ochrony miejsc pracy i źródeł utrzymania dziennikarzy i pracowników mediów, wspierania przedsiębiorstw i finansowania mediów publicznych w ramach planu naprawy gospodarczej po epidemii COVID-19, przy pełnym poszanowaniu przepisów UE w dziedzinie konkurencji; podkreśla, że podczas kryzysu COVID-19 niektóre media, a w szczególności lokalne platformy medialne oszacowały straty nawet na 80%<sup>(28)</sup> swoich dochodów z powodu spadku liczby reklam; podkreśla, że w obliczu pandemii obywatele europejscy potrzebują profesjonalnych, zabezpieczonych ekonomicznie i niezależnych dziennikarzy; w związku z tym ponawia apel o utworzenie w następnych WRF (2021–2027), w wersji zmienionej wskutek kryzysu wywołanego epidemią COVID-19, stałego europejskiego funduszu dla dziennikarzy oferującego bezpośrednie wsparcie finansowe dla niezależnych dziennikarzy i mediów, freelancerów i samozatrudnionych pracowników mediów; podkreśla, że finansowaniem powinny zarządzać niezależne organizacje w celu uniknięcia jakiegokolwiek ingerencji w decyzje redakcyjne oraz że wsparcia należy udzielać wyłącznie mediom publicznym i komercyjnym, które są prawdziwie niezależne i wolne od wpływów rządu lub jakiegokolwiek innej ingerencji; przypomina, że należy również zwrócić szczególną uwagę na niezależne przedsiębiorstwa medialne typu start-up, zwłaszcza lokalne, w państwach członkowskich, w których wolność mediów była ograniczana w ostatnich latach, koncentracja własności mediów znacznie wzrosła, a media publiczne są zagrożone wpływami politycznymi;

<sup>28</sup> Zob. *The Economist*, „The newspaper industry is taking a battering” [Branża prasowa ponosi porażkę], 18 kwietnia 2020 r., oraz News Media Europe, „COVID-19 and the news media: journalism always comes at a cost” [COVID-19 a media informacyjne – dziennikarstwo zawsze wiąże się z kosztami], 24 marca 2020 r.



20. w tym kontekście ponawia apel o ambitny plan działania UE w dziedzinie mediów, aby wspierać rozwój dynamicznego i pluralistycznego sektora mediów;

21. apeluje o ambitne WRF przewidujące wyższe środki budżetowe na wspieranie mediów i niezależnego dziennikarstwa, w szczególności dziennikarstwa śledczego; podkreśla znaczenie innowacji w dziedzinie dziennikarstwa i mediów informacyjnych, które to innowacje można by wspierać przez finansowanie ze środków UE; z zaniepokojeniem odnotowuje cięcia budżetowe przewidziane w zmienionym wniosku budżetowym Komisji w odniesieniu do programów „Kreatywna Europa” oraz „Sprawiedliwość, Prawa i Wartości”;

22. z zadowoleniem przyjmuje przyznanie funduszy UE na rozpoczęcie nowych projektów, takich jak ogólnoeuropejski mechanizm szybkiego reagowania w przypadku naruszeń wolności prasy i mediów oraz fundusz na rzecz transgranicznego dziennikarstwa śledczego w celu wzmocnienia wolności i pluralizmu mediów;

23. podkreśla, że media mają do odegrania ważną rolę w promowaniu równości płci i przeciwdziałaniu dyskryminacji; wzywa Komisję i państwa członkowskie do podjęcia aktywnych działań w celu promowania równości płci w sektorze mediów, aby więcej kobiet mogło zajmować stanowiska kreatywne lub decyzyjne, dzięki czemu media przyczyniłyby się do ograniczenia stereotypów płciowych;

### ***Mowa nienawiści***

24. potępia wszelkie przypadki przestępstw z nienawiści, mowy nienawiści i oskarżeń pozbawionych podstaw lub sformułowanych w złej wierze<sup>(29)</sup>, zarówno w internecie, jak i poza nim, popełnianych w UE i w innych regionach i motywowanych dyskryminacją z jakichkolwiek względów, takich jak płeć, rasa, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religia lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientacja seksualna; wyraża zaniepokojenie przestępstwami z nienawiści i przestępstwami związanymi z zachęcaniem do dyskryminacji lub przemocy, które popełniano w trakcie pandemii COVID-19, co doprowadziło do stygmatyzacji niektórych szczególnie narażonych osób;

25. wyraża ubolewanie z powodu coraz częstszych przypadków mowy nienawiści w przekazach politycznych rządów i partii politycznych w całej UE; wzywa państwa członkowskie do stanowczego potępienia i karania przestępstw z nienawiści, mowy nienawiści i szukania kozła ofiarnego przez polityków i urzędników publicznych na wszystkich szczeblach i we wszystkich mediach, ponieważ zjawiska te bezpośrednio przyczyniają się do uznawania nienawiści i przemocy w społeczeństwie za normę i do nasilania się tych zjawisk, a także do powstrzymania się od dyskryminującej i podżegającej retoryki w komunikacji rządowej, gdyż jest ona szkodliwa dla społeczeństwa; podkreśla, że sankcje powinny zawsze być zgodne z międzynarodowymi standardami wolności słowa; zwraca się również do państw członkowskich o to, by w granicach prawa gwarantowały i propagowały wolność słowa, w tym wolność artystyczną, gdyż jest ona niezbędna dla żywotności debaty demokratycznej; przypomina, że wolność słowa nie obejmuje wypowiedzi rasistowskich ani ksenofobicznych;

26. ponawia apel do państw członkowskich o wdrożenie i egzekwowanie dalszych działań, aby zapobiegać mowie nienawiści i przestępstwom z nienawiści oraz potępiać i zwalczać te zjawiska, a także przeciwdziałać szerzeniu mowy nienawiści i przemocy zarówno w internecie,

<sup>29</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 kwietnia 1992 r., skarga nr 11798/85, pkt 46.



jak i poza nim, dbając również o to, aby organy ścigania skutecznie rejestrowały przestępstwa z nienawiści w oparciu o zasady zatwierdzone przez unijną grupę wysokiego szczebla ds. zwalczania rasizmu, ksenofobii i innych form nietolerancji;

27. podkreśla, że w ostatnich latach w internecie szerzy się mowa nienawiści, ponieważ osoby fizyczne i podmioty o destrukcyjnych zamiarach wykorzystują siłę platform internetowych do rozpowszechniania informacji pełnych nienawiści; podkreśla, że szkodzi to zbiorowemu interesowi publicznemu, ponieważ szkodliwe treści niweczą kulturalny i uczciwy dyskurs publiczny oraz stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, ponieważ mowa nienawiści w internecie może podżegać do przemocy w świecie rzeczywistym;

28. zwraca uwagę, że należy wzmocnić ramy prawne dotyczące zwalczania mowy nienawiści i dyskryminacji; w tym celu ponawia apel o odblokowanie negocjacji w sprawie horyzontalnej dyrektywy antydyskryminacyjnej;

29. ponownie wzywa Komisję i państwa członkowskie, aby podjęły działania w celu zwiększenia bezpieczeństwa kobiet w przestrzeni publicznej i w internecie, zajęły się pojawiającymi się formami przemocy ze względu na płeć, takimi jak cyberstalking i molestowanie w internecie oraz wprowadziły kompleksowe mechanizmy pomocy ofiarom takiej przemocy;

30. ponawia apel do Komisji i Rady o uruchomienie klauzuli pomostowej, zapisanej w art. 83 ust. 1 TFUE, aby włączyć przemoc wobec kobiet i dziewcząt oraz inne formy przemocy ze względu na płeć (w tym cyberprzemoc) do katalogu czynów uznawanych przez UE za przestępstwa;

31. zwraca uwagę na promowany przez Komisję kodeks postępowania w zakresie zwalczania nielegalnego nawoływania do nienawiści w internecie oraz piątą rundę jego oceny, z której wynika, że przedsiębiorstwa z branży IT usuwają średnio 71% zgłaszanych im treści stanowiących nielegalne nawoływanie do nienawiści; przypomina, że dziennikarze i organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinni być uwzględniani w ocenach i przeglądach kodeksu postępowania oraz że przedsiębiorstwa z branży IT, które przyjęły kodeks postępowania, rozpatrują wnioski o usunięcie wyłącznie pod kątem własnych warunków i wytycznych wspólnotowych; podkreśla szeroki margines swobody, jakim dysponują przedsiębiorstwa prywatne w celu ustalenia, co jest niezgodne z prawem; zachęca wszystkie przedsiębiorstwa prowadzące platformy mediów społecznościowych do przyjęcia kodeksu postępowania;

32. zwraca uwagę, że państwa członkowskie muszą zagwarantować przy użyciu wszelkich właściwych środków, iż media, w tym media internetowe i społecznościowe, a także reklama będą wolne od jakiegokolwiek nawoływania do przemocy lub nienawiści wobec jakiegokolwiek osoby lub grupy osób, co może mieć bezpośredni wpływ na udział tych osób w społeczeństwie obywatelskim; ponownie wzywa Komisję, państwa członkowskie i przedsiębiorstwa prowadzące działalność w dziedzinie mediów społecznościowych, aby we współpracy z odpowiednimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego przeciwdziałały szerzeniu rasizmu, ksenofobii, strachu przed osobami LGBTI i nienawiści religijnej w internecie; wzywa państwa członkowskie i Komisję, aby gromadziły bardziej wiarygodne dane dotyczące zasięgu mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści;

33. wyraża zaniepokojenie, że ofiary nie zgłaszają przestępstw z nienawiści, gdyż brakuje wystarczających zabezpieczeń, a władze w państwach członkowskich nie badają tych przestępstw w należyty sposób i nie starają się położyć kresu bezkarności za przestępstwa popełniane z nienawiści; wzywa państwa członkowskie, aby opracowały i rozpowszechniły narzędzia

i mechanizmy zgłaszania przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści oraz dopilnowały, by każdy zarzut przestępstwa z nienawiści lub nawoływania do nienawiści był skutecznie badany, ścigany i osądzany;

### *Dezinformacja i rola platform*

34. zauważa, że nowa technologia cyfrowa i media społecznościowe przyczyniły się do problemu rozpowszechniania dezinformacji i obcej ingerencji oraz doprowadziły do tego, że platformy internetowe odgrywają wpływową rolę w publikowaniu, rozpowszechnianiu i promowaniu wiadomości oraz innych treści medialnych; ponownie wyraża zaniepokojenie z powodu potencjalnego zagrożenia, jakie stanowi dezinformacja dla swobodnego dostępu do informacji, wolności słowa, dyskursu demokratycznego, niezależności mediów i zdrowia publicznego; podkreśla, że metody walki z dezinformacją powinny koncentrować się na promowaniu pluralizmu opinii, wspierając wysokiej jakości dziennikarstwo i dostarczając wiarygodnych, opartych na faktach i sprawdzonych informacji, oraz na rozwoju umiejętności korzystania z mediów, a także podkreśla, że wszelkie takie działania muszą gwarantować swobodny dostęp do informacji i wolność wypowiedzi;

35. wzywa do zacieśnienia współpracy między platformami internetowymi a organami ścigania w celu skutecznego ograniczenia rozpowszechniania wiadomości zachęcających do nienawiści lub podlegających do przemocy; podkreśla znaczenie szybkiego usuwania nielegalnych treści w celu ograniczenia ich niekontrolowanego rozpowszechniania; zauważa jednak, że platformy internetowe nie mogą i nie powinny stać się prywatnymi organami cenzury oraz że usuwanie nielegalnych treści przez platformy internetowe musi podlegać zabezpieczeniom, w tym kontroli organów sądowych państw członkowskich, aby chronić wolność wypowiedzi, w tym wolność artystyczną, swobodny dostęp do niezależnej informacji oraz ogólnie podstawowe prawa obywateli; przypomina, że platformy internetowe są częścią internetowej sfery publicznej, w której toczy się debata publiczna; wzywa Komisję, aby zadbała o zabezpieczenia służące przestrzeganiu przez platformy praw podstawowych i wolności słowa;

36. przypomina, że profilowanie polityczne, dezinformacja i manipulowanie informacjami są często wykorzystywane przez partie polityczne oraz podmioty prywatne lub publiczne, i ponownie wyraża zaniepokojenie faktem, że dowody ingerencji wciąż wychodzą na światło dzienne, wskazując na obcy wpływ, w okresach poprzedzających wszystkie ważne wybory krajowe i unijne, przy czym ingerencja ta przynosi korzyści głównie kandydatom antyunijnym i populistycznym starającym się spolaryzować i zniweczyć pluralizm ideologiczny, a jej celem są konkretne mniejszości i grupy szczególnie wrażliwe; podkreśla, że zwalczanie ingerencji osób trzecich będzie w przyszłości podstawowym czynnikiem umożliwiającym ochronę europejskich wartości i demokracji; podkreśla w związku z sytuacją nadzwyczajną związaną z epidemią COVID-19, że skrajnie prawicowe i populistyczne grupy i politycy również wykorzystują dezinformację i sensacyjne doniesienia medialne dotyczące pandemii do ataku na grupy mniejszościowe i nasilenia retoryki antyimigracyjnej, co doprowadziło do zwiększenia liczby przypadków nawoływania do nienawiści na tle rasistowskim i ksenofobicznym oraz dyskryminacji;

37. zwraca uwagę, że na całym świecie wciąż rozpowszechniane są różne formy informacji wprowadzających w błąd i dezinformacji, jak również inne formy manipulacji informacjami na temat między innymi pandemii COVID-19, które często są kierowane do społeczności najbardziej podatnych na zagrożenia i mają potencjalnie szkodliwe skutki dla bezpieczeństwa publicznego, zdrowia i skutecznego zarządzania kryzysowego; uważa, że tego rodzaju kampa-

nie dezinformacyjne mają na celu osłabienie procesu demokratycznego i zaufania obywateli do demokratycznych instytucji państw członkowskich; z zadowoleniem przyjmuje wspólny komunikat z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie walki z dezinformacją wokół COVID-19; przypomina, że wszystkie środki mające na celu zwalczanie dezinformacji, w tym działania podjęte w związku z sytuacją kryzysową spowodowaną epidemią COVID-19, muszą być niezbędne, proporcjonalne, przejrzyste i tymczasowe oraz muszą podlegać regularnej kontroli i nie prowadzić do monopolu publicznego czy koncentracji źródeł informacji, a w żadnym razie nie mogą uniemożliwiać dziennikarzom i podmiotom medialnym wykonywania ich obowiązków ani prowadzić do niepotrzebnego usuwania treści w internecie lub blokowania dostępu do nich; ubolewa, że niektóre platformy internetowe usuwają lub cenzurują treści, w tym treści dziennikarskie, na temat pandemii COVID-19 w oparciu o nieprzejrzyste warunki, co niepotrzebnie ogranicza wolność wypowiedzi; podkreśla, że uciekanie się do takich środków może skutkować uniemożliwieniem lub ograniczeniem dostępu do ważnych informacji dotyczących zdrowia publicznego; podkreśla, że wszelkie próby kryminalizacji informacji związanych z pandemią mogą spowodować brak zaufania do informacji instytucjonalnych, opóźnić dostęp do wiarygodnych informacji i mieć negatywny wpływ na wolność wypowiedzi;

38. potępia teorie spiskowe i finansowane ze środków publicznych kampanie dezinformacyjne mające na celu zdyskredytowanie UE i wprowadzenie w błąd opinii publicznej co do celów i działań UE; wzywa Komisję, aby otwarcie potępiła i zdemaskowała kłamstwa i dezinformacje o UE rozpowszechniane przez jakiegokolwiek władze państwowe oraz opublikowała i rozpowszechniła merytoryczną odpowiedź w celu poinformowania obywateli;

39. z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji dotyczącą przedstawienia europejskiego planu działania na rzecz demokracji, którego celem jest przeciwdziałanie dezinformacji i dostosowanie się do zmieniających się zagrożeń i manipulacji, a także wspieranie wolnych i niezależnych mediów; podkreśla w związku z tym, że ochrona wolności wypowiedzi, w tym wolnych, niezależnych i stabilnych finansowo mediów, wolności artystycznej, treści dotyczących praw podstawowych i debaty demokratycznej oraz walka z mową nienawiści i dezinformacją jest podstawowym czynnikiem obrony praworządności i demokracji w UE; zauważa z zaniepokojeniem, że zgodnie z badaniami światowego wskaźnika dezinformacji (GDI) strony internetowe, na których rozpowszechniana jest dezinformacja w UE, odnotowują co roku ponad 70 mln EUR dochodów z reklam; zwraca uwagę na potencjalnie negatywny wpływ modeli biznesowych opartych na reklamie ukierunkowanej; potwierdza, że ogólne rozporządzenie o ochronie danych<sup>30</sup> przewiduje prawo osób fizycznych do niepodlegania wszechobecnemu śledzeniu na stronach internetowych i w aplikacjach; wzywa Komisję, aby dalej angażowała się we współpracę z platformami cyfrowymi w tym zakresie i zintensyfikowała wysiłki na rzecz egzekwowania zakazu takich praktyk, zwalczania strategicznego, zautomatyzowanego wzmacniania dezinformacji przez wykorzystywanie botów lub fałszywych profili w internecie, a także na rzecz zwiększenia przejrzystości w odniesieniu do finansowania i dystrybucji reklam internetowych; wzywa ponadto wszystkie platformy internetowe do dopilnowania, aby algorytmy, na których opierają się ich funkcje wyszukiwania, nie opierały się głównie na reklamie; zwraca się o ustanowienie wielopodmiotowej grupy ekspertów w dziedzinie praw cyfrowych i praw podstawowych, która będzie obejmować niezależne media oraz organizacje

<sup>30</sup> 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 (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

pozarządowe działające na rzecz praw cyfrowych i praw człowieka i której zadaniem będzie wspieranie Komisji i instytucji UE w ogóle;

40. z zadowoleniem przyjmuje uruchomienie projektu Europejskiego Obserwatorium Mediów Cyfrowych (EDMO), który zwiększy poziom dostępnej wiedzy naukowej na temat dezinformacji w internecie, będzie promował rozwój unijnego rynku usług weryfikacji autentyczności informacji i wspierał tworzenie transgranicznej i multidyscyplinarnej społeczności składającej się z weryfikatorów informacji i badaczy akademickich współpracujących z zainteresowanymi stronami w celu zidentyfikowania, przeanalizowania i ujawnienia potencjalnych zagrożeń związanych z dezinformacją, np. w odniesieniu do COVID-19;

41. przypomina Komisji i państwom członkowskim, a także sektorowi prywatnemu, w szczególności platformom internetowym, oraz całemu społeczeństwu obywatelskiemu, że konieczne jest wspólne działanie, jeżeli chodzi o zwalczanie dezinformacji; podkreśla, że platformy internetowe powinny odgrywać kluczową rolę w wykrywaniu i zwalczaniu dezinformacji; uznaje obiecujący i konieczny, choć wciąż niewystarczający wpływ dobrowolnych działań podejmowanych przez niektórych usługodawców i platformy w celu przeciwdziałania dezinformacji, nielegalnym treściom i obcej ingerencji w procesy wyborcze w UE; podkreśla jednak, że obecnie platformy internetowe wciąż nie ponoszą stosownej odpowiedzialności za przeciwdziałanie tym bezpośrednim zagrożeniom;

42. podkreśla, że skuteczność działań platform internetowych mających na celu zwalczanie dezinformacji można ocenić jedynie przy zachowaniu pełnej przejrzystości i zapewnieniu dzielenia się odpowiednimi danymi; wzywa zatem Komisję do oceny wszelkich możliwych środków zobowiązujących platformy internetowe do skutecznego przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się dezinformacji w przejrzysty i odpowiedzialny sposób oraz do stosownego udostępniania odpowiednich danych; wzywa Komisję, by rozważyła nałożenie sankcji na platformy internetowe, które nie podejmują takich działań; oczekuje odpowiedniego odzwierciedlenia tej kwestii w europejskim planie działania na rzecz demokracji i w akcie prawnym o usługach cyfrowych;

43. w związku z tym podkreśla, że usunięcie treści internetowych w przypadku braku orzeczenia sądowego określającego ich nielegalny charakter ma duży wpływ na wolność wypowiedzi i swobodny dostęp do informacji; wzywa do przeprowadzania regularnych ocen skutków dobrowolnych działań podejmowanych przez usługodawców i platformy w celu zwalczania dezinformacji; nalega na zobowiązanie państw członkowskich do przestrzegania, ochrony i gwarantowania praw podstawowych oraz domaga się oceny wszystkich dostępnych możliwości ochrony i poszanowania prawa do informacji i uczestnictwa; w związku z tym wzywa Komisję, aby zaproponowała unijne zasady dotyczące platform internetowych, mające na celu m.in. przeciwdziałanie praktykom rządowym, które niepotrzebnie ograniczają wolność wypowiedzi; podkreśla, że wykorzystywanie zautomatyzowanych narzędzi do moderowania treści może zagrażać wolności wypowiedzi i informacji oraz że polityka i strategia cyfrowa UE muszą przewidywać odpowiednie środki zaradcze i zabezpieczenia przy pełnej zgodności z odpowiednimi postanowieniami Karty praw podstawowych UE i EKPC;

44. uważa, że unijny kodeks postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji można wzmocnić dzięki lepszemu monitorowaniu istniejących zobowiązań, przejrzystemu i zdezagregowanemu przekazywaniu informacji i danych przez platformy internetowe oraz rozszerzaniu takich zobowiązań; uważa, że dobrym rozwiązaniem mogłoby być podejście współregulacyjne, odzwierciedlające w sposób ciągły bieżące zmiany w sferze cyfrowej;

45. zachęca przedsiębiorstwa z branży mediów społecznościowych i platformy internetowe, aby zbadały możliwości udostępnienia narzędzi umożliwiających użytkownikom zgłaszanie i oznaczanie potencjalnej dezinformacji, co ułatwi szybkie sprostowanie oraz umożliwi dokonywanie przeglądu przez niezależne i bezstronne organizacje osób trzecich zajmujące się sprawdzaniem faktów, jednocześnie zapobiegając niewłaściwemu wykorzystywaniu takich narzędzi; podkreśla, że platformy internetowe powinny współpracować z państwami członkowskimi i instytucjami UE w celu ułatwienia oceny kampanii dezinformacji oraz obcej ingerencji, a także identyfikacji sprawców;

### *Umiejętność korzystania z mediów*

46. wzywa Komisję i państwa członkowskie do wzmoczenia wysiłków na rzecz wzmocnienia polityki edukacyjnej promującej umiejętność korzystania z mediów i informacji, umożliwiającą obywatelom krytyczne myślenie i pomagającą im w identyfikowaniu dezinformacji; podkreśla w związku z tym, że w skutecznej walce z propagandą, dezinformacją i manipulacją zasadniczymi elementami dla budowy odporności, zwiększania świadomości i podnoszenia poziomu edukacji są utrzymanie niezależności redakcyjnej w mediach centralnych i lokalnych oraz opracowanie projektów w zakresie umiejętności korzystania z mediów; uważa, że ciągłe uwzględnianie w programach nauczania umiejętności korzystania z mediów oraz wysiłki podejmowane we wszystkich grupach wiekowych mają istotne znaczenie dla zwiększania odporności społeczeństwa na takie zagrożenia w przestrzeni cyfrowej; w związku z tym wzywa Komisję do ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w celu opracowania programów nauczania w zakresie umiejętności korzystania z informacji, mediów i danych; podkreśla, że umiejętność korzystania z mediów jest dla obywateli coraz bardziej niezbędną i krytyczną umiejętnością; zwraca uwagę, że aby dotrzeć do szerszego grona odbiorców i jak największej liczby grup wiekowych, ważne jest rozwijanie inicjatyw dotyczących umiejętności korzystania z mediów za pośrednictwem platform mediów społecznościowych, w tym skutecznych strategii na rzecz umiejętności korzystania z mediów wśród osób starszych i najsłabszych grup społecznych; wzywa Komisję i państwa członkowskie, aby promowały również programy i strategie polityczne, które mają propagować umiejętność korzystania z mediów i wiadomości dla dziennikarzy i podmiotów medialnych oraz rozwijać krytyczną i świadomą ocenę korzystania z ICT, takie jak na przykład kampanie informacyjne na temat praw i możliwych zagrożeń w sferze cyfrowej; podkreśla potrzebę opracowania kompleksowej strategii UE dotyczącej umiejętności korzystania z mediów i wzywa Komisję do wzmocnienia wysiłków w tym zakresie; podkreśla, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają kluczową rolę w rozwoju umiejętności korzystania z mediów i zapobieganiu szerzeniu mowy nienawiści; przypomina, że programy, w przypadku których uznano, iż wykorzystują skuteczne strategie zwalczania przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści, koncentrują się na współpracy, komunikacji, rozwiązywaniu konfliktów, rozwiązywaniu problemów, mediacji i świadomości uprzedzeń;

47. wzywa Komisję do wzmocnienia wysiłków na rzecz zwiększenia unijnego finansowania programów dotyczących umiejętności korzystania z mediów oraz do aktywnego zaangażowania się w promowanie wiarygodnych, opartych na faktach i sprawdzonych informacji przez ulepszenie medialnych kanałów dystrybucji w celu poprawy dostępu do takich informacji; wzywa państwa członkowskie, aby w pełni wdrożyły przepisy zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, zobowiązujące je do promowania i rozwijania umiejętności korzystania z mediów;

48. zachęca Komisję, aby zapewniła wsparcie w celu uzupełnienia programów edukacyjnych we wszystkich państwach członkowskich nie tylko w zakresie umiejętności korzystania z mediów, ale także szerszej edukacji obywatelskiej, w tym edukacji w zakresie wartości demokratycznych i praw człowieka, z myślą o dalszym uwrażliwianiu na dezinformację i propagandę;

49. podkreśla fakt, że lokalne i społecznościowe organizacje medialne stanowią struktury o kluczowym znaczeniu dla promocji, produkcji i rozpowszechniania informacji i faktów związanych z lokalnymi i mniejszościowymi wydarzeniami artystycznymi i kulturalnymi; uważa, że są ważnym instrumentem utrzymania pluralizmu mediów i wielokulturowego środowiska w Europie; uważa, że media społecznościowe powinny być również zaangażowane jako zainteresowane strony w programy UE na rzecz promowania dziennikarstwa i umiejętności korzystania z mediów, oraz wzywa państwa członkowskie do zapewnienia im odpowiedniego wsparcia, tak aby mogły one pełnić swoje funkcje edukacyjne i kulturalne;

50. apeluje do instytucji UE o zapewnienie nasilonej i proaktywnej komunikacji we wszystkich językach urzędowych w przypadku pojawienia się poważnego niebezpieczeństwa publicznego, np. pandemii, aby zapewnić obywatelom UE dostęp do dokładnych, przyjaznych dla użytkownika i sprawdzonych informacji;

o

o o

51. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji oraz rządów i parlamentom państw członkowskich.



**Rezolucja Parlamentu Europejskiego  
z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie  
faktycznego zakazu aborcji w Polsce (2020/2876(RSP))  
(2021/C 425/17)**

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 2 i art. 7 ust. 1,
- uwzględniając europejską konwencję praw człowieka (EKPC) z 4 listopada 1950 r. oraz powiązane orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC),
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”),
- uwzględniając Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej,
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka z 10 grudnia 1948 r.,
- uwzględniając Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych ONZ z 16 grudnia 1966 r. oraz Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych ONZ z 16 grudnia 1966 r.,
- uwzględniając Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 18 grudnia 1979 r.,
- uwzględniając konwencję ONZ z 10 grudnia 1984 r. w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania,
- uwzględniając uwagi podsumowujące Komisji Praw Człowieka ONZ z 23 listopada 2016 r. w sprawie siódmego sprawozdania okresowego nt. Polski,
- uwzględniając opracowane przez UNESCO międzynarodowe wytyczne techniczne dotyczące edukacji seksualnej z 10 stycznia 2018 r.,
- uwzględniając Międzynarodową Konferencję na temat Ludności i Rozwoju (ICPD), która odbyła się w Kairze w 1994 r., jej program działania, wyniki jej konferencji przeglądowych oraz szczyt w Nairobi zorganizowany w 25. rocznicę ICPD,
- uwzględniając deklarację pekińską i pekińską platformę działania przyjęte podczas czwartej Światowej Konferencji w sprawie Kobiet 15 września 1995 r. oraz późniejsze dokumenty końcowe przyjęte na posiedzeniach specjalnych Organizacji Narodów Zjednoczonych Pekin + 10 (2005 r.), Pekin + 15 (2010 r.) i Pekin + 20 (2015 r.),
- uwzględniając Konwencję Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (tzw. konwencję stambulską), która weszła w życie 1 sierpnia 2014 r., oraz rezolucję Parlamentu z 28 listopada 2019 r. w sprawie przystąpienia UE do konwencji stambulskiej i innych środków przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć<sup>(1)</sup>,

---

<sup>1</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0080.

- uwzględniając cele zrównoważonego rozwoju ONZ uzgodnione w 2015 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 wnioski z organizowanego przez Komisję dorocznego seminarium w sprawie praw podstawowych z 2017 r. zatytułowanego „Prawa kobiet w dzisiejszych trudnych czasach”,
- uwzględniając zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia z 2018 r. dotyczące zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego nastolatków oraz ich praw w tej dziedzinie,
- uwzględniając sprawozdanie z misji Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia z 10 lipca 2017 r. sporządzone w następstwie misji w Polsce (22–24 maja 2017 r.) oraz sprawozdanie z misji z 3 grudnia 2018 r. sporządzone przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w następstwie wysłania do Polski delegacji ad hoc w sprawie sytuacji w zakresie praworządności (19–21 września 2018 r.),
- uwzględniając swoje wcześniejsze rezolucje w sprawie Polski, w szczególności rezolucję z 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce<sup>(2)</sup> oraz rezolucję z 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności<sup>(3)</sup>,
- uwzględniając cztery postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęte przez Komisję przeciwko Polsce w związku z reformą polskiego systemu sądownictwa oraz wniosek dotyczący decyzji Rady z 20 grudnia 2017 r. 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 Polsce<sup>(4)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z 14 listopada 2019 r. w sprawie penalizacji edukacji seksualnej w Polsce<sup>(5)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję ustawodawczą z 4 kwietnia 2019 r. w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich<sup>(6)</sup> i swoją rezolucję ustawodawczą z 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości”<sup>(7)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z 13 lutego 2019 r. w sprawie pogorszenia sytuacji w zakresie praw kobiet i równouprawnienia w UE<sup>(8)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI<sup>(9)</sup>,

<sup>2</sup> Dz.U. C 356 z 4.10.2018, s. 44.

<sup>3</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0225.

<sup>4</sup> Dz.U. C 129 z 5.4.2019, s. 13.

<sup>5</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0058.

<sup>6</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0349.

<sup>7</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0407.

<sup>8</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0111.

<sup>9</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0101.

- uwzględniając swoją rezolucję z 17 kwietnia 2020 r. w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami<sup>(10)</sup>,
  - uwzględniając komunikat Komisji z 30 września 2020 r. pt. „Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. – Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej” (COM(2020)0580) oraz rozdział poświęcony sytuacji w zakresie praworządności w Polsce,
  - uwzględniając pismo pięciu przewodniczących większościowych grup politycznych w Parlamencie Europejskim skierowane do premiera Polski 30 października 2020 r.<sup>(11)</sup>,
  - uwzględniając art. 132 ust. 2 Regulaminu,
- A. mając na uwadze, że Unia głosi, iż opiera się na wartościach takich jak poszanowanie godności ludzkiej, wolność, demokracja, równość, sprawiedliwość, praworządność, poszanowanie praw człowieka i niedyskryminacja, co zapisano w art. 2 TUE; mając na uwadze, że na mocy prawa międzynarodowego i Traktatów UE wszystkie państwa członkowskie podjęły zobowiązania i zadania związane z poszanowaniem, gwarantowaniem oraz stosowaniem praw podstawowych;
- B. mając na uwadze, że skuteczny, niezależny i bezstronny wymiar sprawiedliwości ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia praworządności i ochrony praw podstawowych oraz wolności obywatelskich mieszkańców UE;
- C. mając na uwadze, że prawo do równego traktowania i niedyskryminacji stanowi prawo podstawowe zapisane w Traktatach i Karcie oraz że musi zostać zapewnione jego pełne poszanowanie; mając na uwadze, że – zgodnie z Kartą, EKPC i orzecznictwem ETPC – prawa seksualne i reprodukcyjne kobiet związane są z wieloma prawami człowieka, takimi jak prawo do życia, prawo do wolności od nieludzkiego lub poniżającego traktowania, prawo dostępu do opieki zdrowotnej, prawo do prywatności, informacji i edukacji oraz zakaz dyskryminacji; mając na uwadze, że te prawa człowieka znajdują również odzwierciedlenie w Konstytucji RP;
- D. mając na uwadze, że Parlament uwzględnił kwestię praw seksualnych i reprodukcyjnych w niedawno przyjętym programie EU4Health w celu zapewnienia terminowego dostępu do towarów umożliwiających dbałość o prawa i zdrowie seksualne i reprodukcyjne (np. do leków, środków antykoncepcyjnych czy sprzętu medycznego);
- E. mając na uwadze, że Trybunał Konstytucyjny został powołany jako jeden z głównych mechanizmów kontroli i równowagi demokracji konstytucyjnej i praworządności w Polsce;
- F. mając na uwadze, że Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW) i Komitet ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych wydały w sierpniu 2018 r. wspólne oświadczenie, w którym podkreśliły, że dostęp do bezpiecznej i legalnej aborcji, a także związanych z nią usług i informacji stanowi element o zasadniczym znaczeniu dla zdrowia reprodukcyjnego kobiet, a jednocześnie zaapelowały do państw o zaprzestanie stosowania ograniczeń w zakresie praw seksualnych i reprodukcyjnych przysługujących kobietom i dziewczętom, gdyż ograniczenia te zagrażają ich zdrowiu i życiu; mając na uwadze, że dostęp do aborcji stanowi prawo człowieka, a jej opóźnianie i odmowa są formami przemocy uwarunkowa-

<sup>10</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0054.

<sup>11</sup> Przewodniczący grupy PPE Manfred Weber, przewodnicząca grupy S&D Iratxe García Pérez, przewodniczący grupy Renew Dacian Ciolos, współprzewodniczący grupy Verts/ALE Philippe Lamberts oraz współprzewodniczący grupy GUE/NGL Manon Aubry i Martin Schirdewan.

nej płcią i mogą być równoznaczne z torturami lub okrutnym, nieludzkim i poniżającym traktowaniem; mając na uwadze, że prawa seksualne i reprodukcyjne są celami zapisanymi w ramach celu zrównoważonego rozwoju ONZ nr 3, przemoc ze względu na płeć i szkodliwe praktyki są celami zapisanymi w ramach celu zrównoważonego rozwoju nr 5;

- G. mając na uwadze, że dostęp do kompleksowych i dostosowanych do wieku informacji, edukacji seksualnej i edukacji o relacjach międzyludzkich oraz prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne, w tym planowanie rodziny, metody zapobiegania ciąży oraz bezpieczna i legalna aborcja, a także autonomia dziewcząt i kobiet i zdolność do podejmowania przez nie wolnych i niezależnych decyzji dotyczących ich ciała i życia są warunkami wstępnymi ich niezależności ekonomicznej, przez co mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia równości płci i wyeliminowania przemocy uwarunkowanej płcią; mając na uwadze, że jest to ich ciało i ich wybór;
- H. mając na uwadze, że Polska ratyfikowała konwencję stambulską, konwencję z Lanzarote, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz Konwencję o prawach dziecka i jest zobowiązana na mocy międzynarodowego prawa dotyczącego praw człowieka do zapewnienia dostępu do kompleksowej edukacji seksualnej i informacji, w tym na temat zagrożenia, jakie stanowi wykorzystywanie seksualne i niegodziwe traktowanie w celach seksualnych, a także do zwalczania stereotypów związanych z płcią w społeczeństwie; mając na uwadze, że Polska nie wykonała wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie dostępu do legalnej aborcji; mając na uwadze, że Komitet Ministrów Rady Europy skrytykował Polskę za brak postępów w tym zakresie;
- I. mając na uwadze, że istnieje wiele różnic w dostępie do aborcji w poszczególnych państwach członkowskich; mając na uwadze, że Polska ma jeden z najniższych wyników w Unii Europejskiej w „europejskim atlasie antykoncepcji 2020”, gdyż wprowadziła jedną z najbardziej restrykcyjnych strategii politycznych w zakresie dostępu do środków antykoncepcyjnych, planowania rodziny, doradztwa i dostarczania informacji online; mając na uwadze, że Polska jest jednym z nielicznych państw, w których wymaga się recepty na antykoncepcję ratunkową, lecz lekarze często odmawiają jej wypisania, powołując się na klauzulę sumienia;
- J. mając na uwadze, że od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2015 r. w sprawie ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty ani pracownicy służby zdrowia, ani placówki opieki zdrowia nie są prawnie zobowiązani do kierowania pacjentów do alternatywnych placówek lub lekarzy, jeżeli odmawiają pacjentom świadczenia usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego pacjentów, powołując się na klauzulę sumienia; mając na uwadze, że ostateczna wersja ustawy zmienionej w lipcu 2020 r. nie zawierała obowiązku skierowania do alternatywnej placówki, jak pierwotnie proponowano; mając na uwadze, że takie pominięcie świadczy o całkowitym lekceważeniu zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy w odniesieniu do wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Polsce w dziedzinie praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego;
- K. mając na uwadze, że według organizacji społeczeństwa obywatelskiego takich jak Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny w 2018 r. jedynie 10% szpitali zakontraktowanych przez polski Narodowy Fundusz Zdrowia przeprowadzało legalne aborcje; oznacza to, że całe polskie województwa odmawiają zapewnienia bezpiecznej i legalnej aborcji, co sprawia, że dostęp kobiet do takich usług jest niezwykle trudny, a często niemożliwy;
- L. mając na uwadze, że z powodu strachu i nacisków ze strony kolegów i organów medycznych lekarze w Polsce wolą nie być wiązani z procedurami aborcyjnymi; mając na uwadze, że

oprócz powszechnie stosowanej klauzuli sumienia lekarze stwarzają dodatkowe przeszkody pozastatutowe, takie jak zbędne badania lekarskie, konsultacje psychologiczne lub dodatkowe konsultacje ze specjalistami, bądź ograniczają prawa kobiet do badań prenatalnych i informacji, które powinny być gwarantowane wszystkim w ramach publicznego systemu opieki zdrowotnej;

- M. mając na uwadze, że dostęp do opieki ginekologicznej w Polsce jest bardzo ograniczony, a w niektórych regionach prawie niemożliwy, czego skutkiem jest duża liczba niepożądanych ciąż, zły stan zdrowia reprodukcyjnego, częste występowanie raka szyjki macicy i niewystarczający dostęp do antykoncepcji; mając na uwadze, że dostęp do opieki zdrowotnej w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz prawa osób LGBTI+ są bardzo ograniczone; mając na uwadze, że osoby transseksualne i niebinarne wymagające opieki ginekologicznej są dyskryminowane w placówkach zdrowia i często odmawia się im dostępu do opieki;
- N. mając na uwadze, że od początku 2019 r. ponad 80 samorządów w Polsce przyjęło uchwały przeciwko osobom LGBTI+, w których oświadczają, że są wolne od „ideologii LGBT”, lub zatwierdziło w całości lub w części Samorządową Kartę Praw Rodzin, dyskryminującą w szczególności rodziny niepełne oraz rodziny i osoby LGBTI+, a także de facto ograniczającą swobodny przepływ obywateli UE należących do tych grup;
- O. mając na uwadze, że w Polsce co roku do 200 000 kobiet przerywa ciążę i jest zmuszone korzystać z aborcji pozaustawowej, polegającej głównie na zażywaniu tabletki „dzień po” bez niezbędnego zawodowego nadzoru i doradztwa ze strony lekarza; mając na uwadze, że szacuje się, iż do 30 000 kobiet jest zmuszone co roku wyjeżdżać z Polski za granicę, aby uzyskać potrzebną opiekę zdrowotną i dostęp do aborcji<sup>12</sup>); mając na uwadze, że dostęp do tych środków wiąże się z kosztami usług, co oznacza, że nie są one jednakowo dostępne dla wszystkich kobiet, zwłaszcza kobiet znajdujących się w gorszej sytuacji społeczno-gospodarczej i migrantek o nieuregulowanej sytuacji; mając na uwadze, że dostęp do bezpiecznej aborcji w Polsce ma jedynie ograniczona liczba kobiet;
- P. mając na uwadze, że w dniu 22 października 2020 r., w odpowiedzi na wniosek 119 posłów do polskiego parlamentu poparty przez tzw. ruchy ochrony życia, Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjny przepis ustawy z 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, który dopuszcza aborcję, kiedy badania prenatalne lub inne względy medyczne wskazują na wysokie prawdopodobieństwo ciężkiej i nieodwracalnej wady lub nieuleczalnej choroby płodu zagrażającej jego życiu;
- Q. mając na uwadze, że w 2019 r. na 1 110 zabiegów przerwania ciąży wysokie prawdopodobieństwo ciężkiej nieodwracalnej wady lub nieuleczalna choroba płodu stanowiły podstawę prawną w 1 074 przypadkach, natomiast pozostałe zabiegi przeprowadzono, gdy ciąża stanowiła zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety albo powstała w wyniku czynu zabronionego (gwałtu), czyli w pozostałych dwóch sytuacjach, w których ustawa o planowaniu rodziny z 1993 r. dopuszcza aborcję;
- R. mając na uwadze, że wyrok stanie się obowiązujący z chwilą jego publikacji, która według polskiego prawa jest obowiązkowa, a po opublikowaniu będzie oznaczał prawie całkowity zakaz aborcji, uznając ją za przestępstwo i prowadząc do rozwoju pokątnej, źle przepro-

<sup>12</sup> <https://www.theseus.fi/handle/10024/138222>.

wadzonej aborcji oraz migracji aborcyjnej, dostępnej tylko niektórym, co zagraża zdrowiu i prawom kobiet, a także ich życiu; mając na uwadze, że chociaż wyroku jeszcze nie opublikowano, wielu kobietom ciężarnym, które poinformowano o wysokim prawdopodobieństwie ciężkiej nieodwracalnej wady lub nieuleczalnej choroby płodu, ograniczono prawo do legalnej aborcji;

- S. mając na uwadze, że wyrok jest nowym – spośród wielu dokonywanych w ostatnich latach – atakiem na praworządność i prawa człowieka oraz dodatkową próbą ograniczania praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego w Polsce; mając na uwadze, że ataki te zostały początkowo powstrzymane w latach 2016, 2018 i 2020 w wyniku masowych protestów polskich obywateli wyrażanych w formie „czarnych protestów”, które były zdecydowanie popierane przez posłów do Parlamentu Europejskiego z różnych grup politycznych;
- T. mając na uwadze, że wyrok zapadł w czasie, gdy z powodu drugiej fali pandemii COVID-19 we wszystkich państwach członkowskich UE, w tym w Polsce, obowiązywały ograniczenia związane ze zdrowiem publicznym, co poważnie przeszkodziło prawdziwej debacie demokratycznej i właściwemu procesowi mającym zasadnicze znaczenie w przypadku problemów dotyczących praw podstawowych;
- U. mając na uwadze, że pomimo ograniczeń sanitarnych i zagrożenia w całej Polsce i na świecie miały miejsce bezprecedensowe protesty; mając na uwadze, że tysiące demonstrantów nadal protestują przeciw poważnemu ograniczaniu ich podstawowych praw w zakresie zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego; mając na uwadze, że do kontroli protestów użyto oddziałów prewencji policji oraz żandarmerii wojskowej, a funkcjonariusze organów ścigania stosowali nadmierną siłę i przemoc fizyczną przeciwko pokojowym demonstrantom, w tym posłom do polskiego parlamentu oraz polskim posłom do Parlamentu Europejskiego; mając na uwadze, że działania te są sprzeczne z nałożonymi na polski rząd na podstawie międzynarodowego prawa praw człowieka, w tym Karty, zobowiązaniami zagwarantowania prawa do pokojowych zgromadzeń, a także sprzeczne z wytycznymi specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. prawa do wolności pokojowego gromadzenia się i zrzeszania, w których jest mowa o ogólnej zasadzie nieużywania wojska do zapewniania porządku publicznego w czasie zgromadzeń;
- V. mając na uwadze, że władze publiczne używały gróźb, w tym znaczących kar finansowych, aby uniemożliwić udział obywateli polskich i osób mieszkających w Polsce w manifestacjach, a prokurator generalny i minister sprawiedliwości Zbigniew Ziobro ogłosił, że organizatorom protestów zostaną postawione zarzuty karne, które mogą prowadzić do nałożenia kary pozbawienia wolności do ośmiu lat; mając na uwadze, że wielu demonstrantów, w tym małoletnich, bezprawnie zatrzymano;
- W. mając na uwadze, że 28 października 2020 r. wicepremier Jarosław Kaczyński wezwał wszystkich do obrony tradycyjnych polskich wartości oraz kościołów za wszelką cenę, co doprowadziło do agresji nacjonalistycznych chuliganów na demonstrantów; mając na uwadze, że wartości kulturowych i religijnych nadużywa się więc w Polsce, aby przeszkodzić w pełnym wykonywaniu praw kobiet, równości dla kobiet oraz korzystaniu przez nie z prawa do decydowania o własnym ciele; mając na uwadze, że organizacja fundamentalistyczna Ordo Iuris, ściśle związana z koalicją rządzącą, jest siłą napędową kampanii mających na celu podważenie praw człowieka i równości płci w Polsce, łącznie z próbami zakazu aborcji, i wzywa do wycofania się Polski z konwencji stambulskiej oraz do stworzenia „stref wolnych od LGBTI”;



- X. mając na uwadze, że według najnowszych sondaży większość ludzi w Polsce popiera prawo dostępu do aborcji do 12. tygodnia ciąży bez ograniczeń; mając na uwadze, że demonstranci domagają się także ustąpienia rządu z powodu powtarzających się ataków na praworządność; mając na uwadze, że protesty są organizowane i koordynowane w większości przez organizacje kierowane przez kobiety, działaczy oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego przy poparciu ze strony opozycji politycznej; mając na uwadze, że złożony przez polskiego prezydenta w następstwie protestów projekt przepisów dotyczących aborcji jest niezadowolający;
- Y. mając na uwadze, że ustawy polskiego parlamentu dotyczące Trybunału Konstytucyjnego przyjęte 22 grudnia 2015 r. i 22 lipca 2016 r., a także pakiet trzech ustaw przyjętych pod koniec 2016 r. poważnie osłabiły niezależność i legitymację Trybunału Konstytucyjnego; mając na uwadze, że ustawy z 22 grudnia 2015 r. i 22 lipca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z konstytucją odpowiednio 9 marca i 11 sierpnia 2016 r.; mając na uwadze, że władze polskie nie opublikowały tych orzeczeń ani nie zastosowały się do nich; mając na uwadze, że w Polsce nie można już skutecznie zagwarantować konstytucyjności ustaw, odkąd w życie weszły wyżej wymienione zmiany ustawodawcze<sup>(13)</sup>;
- Z. mając na uwadze, że wyżej wspomniany wyrok wydali sędziowie wybrani przez koalicję pod przewodnictwem PiS i całkowicie zależni od jej polityków; mając na uwadze, że marszałek polskiego Senatu uznał wyrok za nieważny i wezwał rząd do niepublikowania go, ponieważ narusza on zobowiązania Polski w obszarze praw człowieka i jest niezgodny z wcześniejszymi przepisami dotyczącymi Konstytucji RP, a także z powodu niezgodnego z prawem mianowania trzech sędziów i prezesa Trybunału Konstytucyjnego<sup>(14)</sup>;
- AA. mając na uwadze, że Komisja i Parlament wyraziły głębokie zaniepokojenie dotyczące praworządności, w tym legalności, niezależności i skuteczności Trybunału Konstytucyjnego; mając na uwadze, że w następstwie przeprowadzonych w 2015 r. reform wymiaru sprawiedliwości w Polsce Komisja wszczęła postępowanie przewidziane w art. 7 ust. 1;
1. surowo potępia wyrok Trybunału Konstytucyjnego oraz osłabienie praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego kobiet w Polsce; potwierdza, że wyrok jest zagrożeniem dla zdrowia i życia kobiet; przypomina, że surowo krytykował wszelkie wnioski lub ograniczenia ustawodawcze mające na celu dalszy zakaz i ograniczanie dostępu do bezpiecznej legalnej aborcji w Polsce, które to wnioski oznaczały praktycznie zakaz dostępu do aborcji w tym kraju, ponieważ większość zabiegów legalnej aborcji przeprowadzono z powodu ciężkiej i nieodwracalnej wady lub nieuleczalnej choroby płodu zagrażającej jego życiu; przypomina, że powszechny dostęp do opieki zdrowotnej oraz do praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego to podstawowe prawa człowieka;
  2. zauważa, że ograniczenie dostępu do aborcji lub jej zakaz w żadnym razie jej nie eliminuje, lecz spycha do podziemia, co prowadzi do wzrostu liczby niezgodnych z prawem, źle przeprowadzonych, pozaustawowych i zagrażających życiu przypadków aborcji; nalega, aby nie wprowadzać zabiegów aborcji do kodeksu karnego, ponieważ ma to odstraszać wpływ

<sup>13</sup> Opinia Komisji Weneckiej z 14 i 15 października 2016 r. w sprawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, pkt 128; Komitet Praw Człowieka ONZ, wnioski końcowe dotyczące siódmego sprawozdania okresowego nt. Polski, 23 listopada 2016 r., pkt 7–8; Zalecenie Komisji (UE) 2017/1520 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce (Dz.U. L 228 z 2.9.2017, s. 19).

<sup>14</sup> <https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/art,13159,zespol-ekspertow-przy-marszalku-senatu-o-wyroku-trybunalu-konstytucyjnego.html>.

na lekarzy, którzy nie chcą świadczyć usług w zakresie zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego z obawy przed sankcjami karnymi;

3. ubolewa, że wyrok wydano w czasie, gdy ograniczenia sanitarne związane z pandemią COVID-19 poważnie zakłóciły właściwy przebieg procesów demokratycznych; surowo krytykuje restrykcyjny zakaz zgromadzeń publicznych, który wprowadzono bez ogłoszenia stanu klęski żywiołowej przewidzianego w art. 232 Konstytucji RP;

4. przypomina, że prawa kobiet są prawami podstawowymi oraz że zgodnie z Traktatami, Kartą oraz prawem międzynarodowym instytucje UE i państwa członkowskie mają obowiązek prawny stać na straży tych praw;

5. zauważa, że nieuzasadniony nadmiar ograniczeń w dostępie do aborcji wynikający z ww. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego skutkuje brakiem ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności kobiet, ponieważ narusza Kartę, EKPC, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, liczne konwencje międzynarodowe, których Polska jest sygnatariuszem, a także Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej;

6. stanowczo wzywa polski parlament i polskie władze do niepodejmowania żadnych dalszych prób ograniczania praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, ponieważ takie działania naruszają zasadę zakazującą retrogresji zapisaną w międzynarodowym prawie dotyczącym praw człowieka; zdecydowanie potwierdza, że odmowa poszanowania praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego jest formą przemocy ze względu na płeć; apeluje do polskich władz, by przedsięwzięły środki w celu pełnego wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach przeciwko Polsce, który to Trybunał orzekł, że restrykcyjne przepisy aborcyjne naruszają prawa kobiet w kontekście praw człowieka; podkreśla, że nieutrudniony dostęp we właściwym czasie do usług zdrowia reprodukcyjnego oraz uszanowanie niezależności i decyzji reprodukcyjnych kobiet mają podstawowe znaczenie dla ochrony praw kobiet w kontekście praw człowieka i równouprawnienia płci;

7. podkreśla potrzebę zapewnienia powszechnego dostępu do kompleksowej, opartej na dowodach, niedyskryminującej i dostosowanej do wieku edukacji seksualnej, ponieważ brak informacji i edukacji na temat seksualności skutkuje wyższym odsetkiem nieplanowanych ciąży;

8. zdecydowanie potępia niedawną decyzję polskiego Ministra Sprawiedliwości o oficjalnym rozpoczęciu procesu wycofywania się Polski z konwencji stambulskiej, co stanowiłoby poważny regres jeśli chodzi o równouprawnienie płci, prawa kobiet i walkę z przemocą ze względu na płeć; wzywa polskie władze, by zagwarantowały skuteczne i praktyczne stosowanie tej konwencji, m.in. by zapewniły wystarczającą liczbę wysokiej jakości schronisk dla kobiet, które padły ofiarą przemocy, i ich dzieci, biorąc pod uwagę wzrost przemocy ze względu na płeć podczas pandemii COVID-19, a także zapewniły dostęp do podstawowego wsparcia i usług zdrowotnych, w tym opieki zdrowotnej w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego;

9. ubolewa, że dostęp do usług opieki zdrowotnej na niektórych obszarach Polski jest nadal ograniczony oraz że według Najwyższej Izby Kontroli w 2018 r. tylko 2% kobiet w ciąży mieszkających na obszarach wiejskich w Polsce przeszło wszystkie rutynowe badania niezbędne w okresie ciąży, takie jak badanie USG płodu, kardiokografia czy badanie krwi matki;

10. ubolewa z powodu coraz częstszego korzystania przez lekarzy z klauzuli sumienia, co skutkuje brakiem sprawnych mechanizmów skierowań dla pacjentek poszukujących usług aborcyjnych i spowolnieniem procedur odwoławczych dla kobiet, którym odmawia się takich usług, a także ubolewa nad faktem, że ginekolodzy często powołują się na klauzulę sumienia w reakcji

na prośbę o przepisanie środków antykoncepcyjnych, a tym samym skutecznie ograniczają dostęp do antykoncepcji w Polsce; zauważa, że klauzula sumienia utrudnia również dostęp do badań prenatalnych, co nie tylko narusza prawo kobiety do informacji o stanie płodu, lecz w wielu przypadkach uniemożliwia też skuteczne leczenie dziecka w czasie ciąży lub bezpośrednio po porodzie; wzywa polskie władze do uchylenia ustawy ograniczającej dostęp do tabletki „dzień po”;

11. jest głęboko zaniepokojony faktem, że tysiące kobiet muszą podróżować, aby uzyskać dostęp do podstawowej usługi zdrowotnej, jaką jest aborcja; podkreśla, że transgraniczne usługi aborcyjne nie są realną opcją dla kobiet znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji i zmarginalizowanych; jest zaniepokojony faktem, że wyjazd do innego państwa zagraża zdrowiu i dobrostanowi kobiet, ponieważ często podróżują one samotnie; podkreśla znaczenie opieki poaborcyjnej, zwłaszcza dla kobiet, które mają powikłania wynikające z niepełnej lub źle przeprowadzonej aborcji;

12. solidaryzuje się z tysiącami Polaków, którzy pomimo zagrożeń sanitarnych wyszli na ulice, protestując przeciwko poważnym ograniczeniom podstawowych wolności i praw, w szczególności z polskimi kobietami i osobami LGBTI+, oraz wyraża dla nich poparcie; zauważa, że protestujący, oprócz żądania unieważnienia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, potępiają również tzw. „kompromis” aborcyjny, a także domagają się liberalizacji prawa aborcyjnego i poszanowania autonomii cielesnej; przypomina, że wolność zgromadzeń i wolność zrzeszania się definiuje Unię Europejską, nawet w czasie pandemii;

13. zdecydowanie potępia nadmierne i nieproporcjonalne użycie siły i przemoc ze strony organów ścigania i organizacji niepaństwowych, takich jak skrajnie prawicowe grupy nacjonalistyczne, wobec demonstrujących osób, w tym działaczy i organizacji broniących praw kobiet; wzywa polskie władze, by pociągnęły do odpowiedzialności osoby atakujące protestujących;

14. zwraca się do polskich władz o poprawę przepisów krajowych na rzecz zwiększenia praw kobiet i równouprawnienia płci poprzez zapewnienie wszelkich niezbędnych zasobów finansowych i ludzkich instytucjom walczącym z dyskryminacją ze względu na płeć i płeć społeczno-kulturową;

15. wzywa Komisję do przeprowadzenia szczegółowej oceny składu Trybunału Konstytucyjnego, którego niezgodność z prawem stanowi podstawę do zakwestionowania orzeczeń Trybunału, a tym samym jego zdolności do stania na straży Konstytucji RP; podkreśla, że wspomniane orzeczenie jest kolejnym przykładem politycznego przejęcia władzy sądowniczej i systemowego łamania praworządności w Polsce;

16. wzywa Radę, by zajęła się tą kwestią oraz innymi zarzutami dotyczącymi naruszania praw podstawowych w Polsce dzięki zwiększeniu zakresu obecnych wysłuchań dotyczących sytuacji w Polsce, zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE; wzywa Radę do przeprowadzenia zaplanowanego na 10 i 11 grudnia 2020 r. formalnego wysłuchania na temat aktualnej sytuacji w Polsce;

17. z zadowoleniem przyjmuje wstępne porozumienie z 5 listopada 2020 r. w sprawie przepisów ustanawiających mechanizm umożliwiający zawieszenie płatności z budżetu na rzecz państwa członkowskiego naruszającego praworządność; wzywa Komisję do zdecydowanego działania w związku z niedawno uzgodnioną warunkowością w odniesieniu do przyszłych wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027;

18. wzywa Radę i Komisję, by zapewniły odpowiednie finansowanie krajowym i lokalnym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego w celu zwiększenia oddolnego wsparcia demokracji,

praworządności i praw podstawowych w państwach członkowskich, w tym w Polsce; wzywa Komisję do natychmiastowego i bezpośredniego wsparcia programów i polskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających na rzecz ochrony praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego kobiet; wzywa Komisję i państwa członkowskie, by poprzez programy finansowania wspierały kampanie uświadamiające i szkolenia;

19. wzywa Komisję, aby w pierwszej kolejności dopilnowała, by każdy obywatel miał dostęp do jednakowej i silnej ochrony prawnej z wszystkich względów wymienionych w art. 19 TFUE; wzywa Radę do natychmiastowego odblokowania i zakończenia negocjacji dotyczących dyrektywy horyzontalnej w sprawie niedyskryminacji i z zadowoleniem przyjmuje nowe zobowiązania Komisji w tej sprawie;

20. wzywa Komisję, by wspierała państwa członkowskie w gwarantowaniu powszechnego dostępu do usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, w tym do aborcji; wzywa Komisję do zagwarantowania praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego poprzez włączenie prawa do aborcji do następnej strategii UE w dziedzinie zdrowia;

21. zwraca uwagę na płynące z wielu państw członkowskich wyrazy wsparcia dla polskich kobiet i zainteresowanie ich sprawą; wzywa UE do finansowania organizacji ułatwiających współpracę transgraniczną między organizacjami zapewniającymi bezpieczną i legalną aborcję;

22. wzywa Komisję, by potwierdziła zastosowanie dyrektywy 2004/113/WE<sup>15</sup> do towarów i usług w zakresie praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego oraz by uznała, że ograniczenia i bariery w dostępie do towarów i usług w zakresie praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego stanowią dyskryminację ze względu na płeć, ponieważ dotyczą w sposób nieproporcjonalny jednej płci (kobiet) lub słabszych grup społecznych (np. osób trans- i niebinarnych); potępia nadużywanie przez polski rząd wymiaru sprawiedliwości oraz uprawnień ustawodawczych w celu instrumentalizacji i upolitycznienia życia i zdrowia kobiet oraz osób LGBTI+, co prowadzi do ich dyskryminacji w tym względzie;

23. wzywa Komisję do przyjęcia wytycznych dla państw członkowskich w celu zapewnienia równego dostępu do towarów i usług w zakresie praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, zgodnie z prawem UE i orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;

24. apeluje do Rady o pilne zakończenie ratyfikacji konwencji stambulskiej przez UE; z całą mocą potępia podejmowane w niektórych państwach członkowskich próby wycofania już przedsięwziętych środków w zakresie wdrożenia konwencji i zwalczania przemocy ze względu na płeć; wzywa Komisję do przedstawienia wniosku w sprawie dodania przemocy ze względu na płeć do wykazu przestępstw UE zgodnie z art. 83 TFUE;

25. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Komisji i Radzie, prezydentowi, rządowi i parlamentowi Polski, jak również rządowi i parlamentom państw członkowskich.

---

<sup>15</sup> Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.U. L 373 z 21.12.2004, s. 37).

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego  
z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie sytuacji  
w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej  
– sprawozdanie roczne za lata 2018–2019 (2019/2199(INI))  
(2021/C 425/12)**

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”),
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka,
- uwzględniając Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych,
- uwzględniając Konwencję ONZ o prawach dziecka,
- uwzględniając Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych,
- uwzględniając Agendę 2030 i cele zrównoważonego rozwoju ONZ,
- uwzględniając odniesienia zawarte w poprzednich sprawozdaniach dotyczących stanu praw podstawowych w Unii Europejskiej,
- uwzględniając art. 20 Karty, który stanowi, że wszyscy są równi wobec prawa,
- uwzględniając art. 21 Karty, który zakazuje wszelkiej dyskryminacji,
- uwzględniając obowiązek przystąpienia przez UE do europejskiej konwencji praw człowieka na mocy art. 6 ust. 2 TUE,
- uwzględniając dyrektywę Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne<sup>(1)</sup>,
- uwzględniając dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy<sup>(2)</sup>,
- uwzględniając decyzję ramową Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawno-karnych<sup>(3)</sup>,
- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii<sup>(4)</sup>,

<sup>1</sup> Dz.U. L 180 z 19.7.2000, s. 22.

<sup>2</sup> Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16.

<sup>3</sup> Dz.U. L 328 z 6.12.2008, s. 55.

<sup>4</sup> Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17.

- uwzględniając rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty<sup>(5)</sup>,
- uwzględniając debatę plenarną Parlamentu w Strasburgu na temat pilnych działań niezbędnych do rozwiązania problemu bezdomności w Europie, która odbyła się 13 stycznia 2020 r.,
- uwzględniając zasadę 19. Europejskiego filaru praw socjalnych, w której stwierdza się, że „należy zapewnić osobom potrzebującym dostęp do mieszkań socjalnych lub pomocy mieszkaniowej dobrej jakości”,
- uwzględniając art. 31 zmienionej Europejskiej karty społecznej dotyczący prawa do mieszkania,
- uwzględniając art. 34 ust. 3 Karty, który potwierdza prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji z 2019 r. w sprawie ubóstwa pracujących<sup>(6)</sup>,
- uwzględniając sprawozdanie FRA zatytułowane „Combating child poverty: an issue of fundamental rights” [Zwalczanie ubóstwa dzieci: kwestia praw podstawowych],
- uwzględniając rezolucję nr 2280 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 11 kwietnia 2019 r. dotyczącą sytuacji migrantów i uchodźców na wyspach greckich<sup>(7)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję ustawodawczą z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Fundusz Społeczny Plus (ESF+)<sup>(8)</sup>,
- uwzględniając art. 2 zmienionej Europejskiej karty społecznej dotyczący prawa do sprawiedliwych warunków pracy,
- uwzględniając art. 31 Karty dotyczący należytych i sprawiedliwych warunków pracy,
- uwzględniając zalecenie Rady z 9 kwietnia 2019 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (2019/C 136/01),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 10 października 2019 r. w sprawie polityki zatrudnienia i polityki społecznej w strefie euro<sup>(9)</sup>,
- uwzględniając strategię UE na rzecz młodzieży na lata 2019–2027 opartą na rezolucji Rady z 26 listopada 2018 r.,
- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej<sup>(10)</sup>,
- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającą dyrektywę Rady 2010/18/UE<sup>(11)</sup>,

<sup>5</sup> Dz.U. L 264 z 25.9.2006, s. 13.

<sup>6</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&langId=en&newsId=9378>.

<sup>7</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=27678&lang=en>.

<sup>8</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0350.

<sup>9</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0033.

<sup>10</sup> Dz.U. L 186 z 11.7.2019, s. 105.

<sup>11</sup> Dz.U. L 188 z 12.7.2019, s. 79.



- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępującą decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW<sup>(12)</sup>,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady zatytułowane „Drugie sprawozdanie z postępów w zwalczaniu handlu ludźmi (2018) wymagane na mocy art. 20 dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar” (COM(2018)0777),
- uwzględniając 8. sprawozdanie ogólne w sprawie działań GRETA<sup>(13)</sup> oraz sprawozdania GRETA na temat wdrażania Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi przez wszystkie państwa członkowskie<sup>(14)</sup>,
- uwzględniając komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego z dnia 28 listopada 2018 r. pt. „Czysta planeta dla wszystkich: Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki” (COM(2018)0773)<sup>(15)</sup>,
- uwzględniając zasadę 16. Europejskiego filaru praw socjalnych, w której podkreślono prawo do szybkiego dostępu do przystępnej cenowo, prewencyjnej i objawowej opieki zdrowotnej dobrej jakości,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji<sup>(16)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 5 lipca 2018 r. w sprawie wytycznych dla państw członkowskich, mających na celu zapobieganie kryminalizacji pomocy humanitarnej<sup>(17)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie ochrony migrujących dzieci<sup>(18)</sup>,
- uwzględniając rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z października 2014 r. w sprawie alternatyw dla zatrzymań imigrantów będących dziećmi (RES 2020),
- uwzględniając zalecenie zalecenia Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z czerwca 2019 r. pt. „Lives saved. Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean” [Ratowanie życia. Ochrona praw. Zapewnienie luki w ochronie uchodźców i migrantów na Morzu Śródziemnym]<sup>(19)</sup>,
- uwzględniając sprawozdanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej za 2019 r. oraz jego aktualizację z czerwca 2019 r. pt. „NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations” [Statki organizacji pozarządowych zaangażowane w poszukiwania i ratownictwo na Morzu Śródziemnym a postępowania przygotowawcze]<sup>(20)</sup>,

<sup>12</sup> Dz.U. L 101 z 15.4.2011, s. 1.

<sup>13</sup> <https://rm.coe.int/8th-/168094b073>.

<sup>14</sup> <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/country-monitoring-work>.

<sup>15</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=EN>.

<sup>16</sup> Dz.U. C 58 z 15.2.2018, s. 9.

<sup>17</sup> Dz.U. C 118 z 8.4.2020, s. 130.

<sup>18</sup> Dz.U. C 41 z 6.2.2020, s. 41.

<sup>19</sup> <https://rm.coe.int/lives-saved-rights-protected-bridging-the-protection-gap-for-refugees-/168094eb87>.

<sup>20</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/2019-update-ngo-ships-involved-search-and-rescue-mediterranean-and-criminal>.

- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 5 października 2017 r. w sprawie systemów penitencjarnych i warunków panujących w zakładach karnych<sup>(21)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 1 czerwca 2017 r. w sprawie walki z antysemityzmem<sup>(22)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 kwietnia 2015 r. z okazji Międzynarodowego Dnia Romów – antycygańskość w Europie i uznanie przez UE dnia pamięci o ludobójstwie Romów podczas drugiej wojny światowej<sup>(23)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 października 2017 r. w sprawie aspektów praw podstawowych w integracji Romów w UE: walka z antycygańskością<sup>(24)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 12 lutego 2019 r. w sprawie konieczności wzmocnienia strategicznych unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów po 2020 r. i bardziej zdecydowanej walki z antycygańskością<sup>(25)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wdrażania krajowych strategii integracji Romów: zwalczanie negatywnych postaw wobec osób pochodzenia romskiego w Europie<sup>(26)</sup>,
- uwzględniając sprawozdanie FRA w sprawie romskich kobiet w dziewięciu państwach UE,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie pluralizmu mediów i wolności mediów w Unii Europejskiej<sup>(27)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie ochrony i niedyskryminacji mniejszości w państwach członkowskich UE<sup>(28)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 lipca 2016 r. w sprawie wdrażania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych ze szczególnym uwzględnieniem uwag podsumowujących Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych ONZ<sup>(29)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 października 2018 r. w sprawie wykorzystania danych użytkowników Facebooka przez Cambridge Analytica oraz wpływu, jaki wywarło to na ochronę danych<sup>(30)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z 25 października 2018 r. w sprawie wzrostu liczby neofaszystowskich aktów przemocy w Europie<sup>(31)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych<sup>(32)</sup>,
- uwzględniając rezolucję ustawodawczą z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich<sup>(33)</sup>,

<sup>21</sup> Dz.U. C 346 z 27.9.2018, s. 94.

<sup>22</sup> Dz.U. C 307 z 30.8.2018, s. 183.

<sup>23</sup> Dz.U. C 328 z 6.9.2016, s. 4.

<sup>24</sup> Dz.U. C 346 z 27.9.2018, s. 171.

<sup>25</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0075.

<sup>26</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0229.

<sup>27</sup> Dz.U. C 41 z 6.2.2020, s. 64.

<sup>28</sup> Dz.U. C 463 z 21.12.2018, s. 21.

<sup>29</sup> Dz.U. C 101 z 16.3.2018, s. 138.

<sup>30</sup> Dz.U. C 345 z 16.10.2020, s. 58.

<sup>31</sup> Dz.U. C 345 z 16.10.2020, s. 22.

<sup>32</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0251.

<sup>33</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0349.

- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 17 lipca 2019 r. w sprawie umocnienia praworządności w Unii – plan działania (COM(2019)0343),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 30 września 2020 r. pt. „Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej” (COM(2020)0580) wraz z 27 rozdziałami poświęconymi praworządności w poszczególnych państwach członkowskich (SWD(2020)0300-0326), w których przedstawiono wpływ środków podjętych przez państwa członkowskie w związku z COVID-19 na demokrację, praworządność i prawa podstawowe,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie praw osób interseksualnych<sup>(34)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie prawa do pokojowego protestu i proporcjonalnego użycia siły<sup>(35)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie praw podstawowych osób pochodzenia afrykańskiego i czarnoskórych Europejczyków w Europie<sup>(36)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 listopada 2019 r. w sprawie penalizacji edukacji seksualnej w Polsce<sup>(37)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie praw dziecka z okazji 30. rocznicy przyjęcia Konwencji ONZ o prawach dziecka<sup>(38)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 13 lutego 2019 r. w sprawie pogorszenia sytuacji w zakresie praw kobiet i równouprawnienia w UE<sup>(39)</sup>,
- uwzględniając zalecenie Komisji (UE) 2018/951 w sprawie norm dotyczących organów ds. równości<sup>(40)</sup>,
- uwzględniając sprawozdanie roczne Komisji z 2018 r. w sprawie wykazu działań ukierunkowanych na zwiększenie równości osób LGBTI,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI<sup>(41)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wdrożenia dyrektywy 2012/29/UE ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw<sup>(42)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier<sup>(43)</sup>,
- uwzględniając decyzję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19 grudnia 2017 r. w sprawie A.R. i L.R. przeciwko Szwajcarii (22338/15), w której stwierdzono, że kompleksowa

<sup>34</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0128.

<sup>35</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0127.

<sup>36</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0239.

<sup>37</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0058.

<sup>38</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0066.

<sup>39</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2019)0111.

<sup>40</sup> Dz.U. L 167 z 4.7.2018, s. 28.

<sup>41</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0101.

<sup>42</sup> Dz.U. C 76 z 9.3.2020, s. 114.

<sup>43</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0014.

edukacja seksualna realizuje uzasadnione cele związane z ochroną zdrowia publicznego, ochroną dzieci przed przemocą seksualną oraz przygotowaniem ich do rzeczywistości społecznej, w związku z tym nie uznaje się, że państwa członkowskie mają obowiązek umożliwić rodzicom zwolnienie dzieci z udziału w tych lekcjach,

- uwzględniając prowadzoną przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka sprawę Sh.D. i innych przeciwko Grecji, Austrii, Chorwacji, Węgrom, Macedonii Północnej, Serbii i Słowenii<sup>(44)</sup>, w której potwierdzono, że skrajna podatność dziecka na zagrożenia powinna być przesłanką nadrzędną w stosunku do nieuregulowanego statusu i powinny jej towarzyszyć niezbędne środki przyjęte w celu ochrony dzieci, oraz że władze naruszyły art. 5, stosując automatycznie pieczę ochronną bez uwzględnienia rozwiązania alternatywnego dla zatrzymania lub naruszając wymóg unikania zatrzymania dzieci<sup>(45)</sup> przewidziany w prawie UE,
- uwzględniając rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 3 października 2019 r. w sprawie stosowania przemocy w położnictwie i ginekologii (RES 2306) oraz powiązane sprawozdanie Komisji Rady Europy ds. Równości i Niedyskryminacji z dnia 12 września 2019 r., w której Zgromadzenie wzywa państwa członkowskie Rady Europy do zwalczania tego rodzaju przemocy oraz wydaje zalecenie, w jaki sposób to zrobić,
- uwzględniając dokument tematyczny zatytułowany „Women’s sexual and reproductive health and rights in Europe” [Zdrowie oraz prawa seksualne i reprodukcyjne kobiet w Europie] (2017 r.) Komisarza Praw Człowieka Rady Europy,
- uwzględniając sprawozdanie Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w następstwie wizyty na Węgrzech w dniach 4–8 lutego 2019 r.<sup>(46)</sup>,
- uwzględniając rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 2299 z 2019 r. w sprawie polityki i praktyki w zakresie odsyłania osób w państwach członkowskich Rady Europy<sup>(47)</sup>,
- uwzględniając sprawozdania krajowych, europejskich i międzynarodowych organizacji pozarządowych, a także sprawozdania Komisarza Praw Człowieka Rady Europy,
- uwzględniając prace prowadzone przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), Radę Europy i Komisję Wenecką,
- uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,
- uwzględniając Konwencję Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, otwartą do podpisu 11 maja 2011 r. w Stambule (tzw. konwencję stambulską),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przystąpienia UE do konwencji stambulskiej i innych środków przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć<sup>(48)</sup>,
- uwzględniając prace Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Komisji Spraw Konstytucyjnych, Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia oraz Komisji Petycji,

<sup>44</sup> Skarga nr 141165/16, wyrok z 13 czerwca 2019 r.

<sup>45</sup> <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-shd-and-others-v-greece-austria-croatia-hungary-northern-macedonia-serbia-and-slovenia>.

<sup>46</sup> <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-hungary-from-4-to-8-february-2019-by-dunja-mija/1680942f0d>.

<sup>47</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=28074&lang=en>.

<sup>48</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0080.

- uwzględniając sprawozdanie roczne Komisji za rok 2018 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych UE<sup>(49)</sup>,
  - uwzględniając sprawozdania FRA<sup>(50)</sup> w sprawie praw podstawowych za lata 2018 i 2019,
  - uwzględniając dokument FRA pt. „Civil society space: views of organisations” [Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego: opinie organizacji], a także sprawozdanie FRA pt. „Wyzwania stojące przed organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi na rzecz praw człowieka w UE”,
  - uwzględniając art. 54 Regulaminu,
  - uwzględniając opinie przedstawione przez Komisję Spraw Konstytucyjnych oraz Komisję Petycji,
  - uwzględniając stanowisko w formie poprawek przedstawione przez Komisję Praw Kobiet i Równouprawnienia,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A9-0226/2020),
- A. mając na uwadze, że UE nie jest wyłącznie unią walutową, lecz również społeczną, jak zapisano w europejskiej konwencji praw człowieka, Europejskiej karcie społecznej i Europejskim filarze praw socjalnych; mając na uwadze, że art. 151 TFUE odnosi się do podstawowych praw socjalnych, w tym praw wskazanych w Europejskiej karcie społecznej; mając na uwadze, że UE 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 znajduje wyraz w art. 2 TUE, jest odzwierciedlone w Karcie oraz jest zapisane w międzynarodowych traktatach dotyczących praw człowieka; mając na uwadze, że Karta stanowi część prawa pierwotnego UE; mając na uwadze, że Unia wciąż nie przystąpiła do EKPC, mimo że ma obowiązek to uczynić na podstawie art. 6 ust. 2 TUE;
- B. mając na uwadze, że są to wartości wspólne dla wszystkich państw członkowskich i należy ich przestrzegać, a także czynnie je promować na szczeblu UE i poszczególnych państw członkowskich we wszystkich strategiach politycznych, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym, i w spójny sposób; mając na uwadze, że poszanowanie praworządności jest warunkiem wstępnym ochrony praw podstawowych, oraz mając na uwadze, że państwa członkowskie ponoszą ostateczną odpowiedzialność za ochronę praw człowieka wszystkich ludzi;
- C. mając na uwadze, że zgodnie z art. 17 TUE Komisja musi zapewnić stosowanie traktatów; mając na uwadze, że odmowa przez państwo członkowskie pełnego przestrzegania prawa UE, podziału władzy, niezawisłości sądownictwa i przewidywalności działań państwa podważa wiarygodność UE; mając na uwadze, że niezależne sądownictwo, wolność wypowiedzi i informacji oraz pluralizm mediów to kluczowe elementy praworządności;
- D. mając na uwadze, że w latach 2018 i 2019 UE stawiała czoła poważnym i wieloaspektowym wyzwaniom w dziedzinie ochrony praw podstawowych, praworządności i demokracji,

<sup>49</sup> Sprawozdanie Komisji ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2018 r.: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/784b02a4-a1f2-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en>.

<sup>50</sup> Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), sprawozdanie dotyczące praw podstawowych za 2018 r. / sprawozdanie dotyczące praw podstawowych za 2019 r.

które są ze sobą ściśle powiązane; mając na uwadze, że specjalne badanie Eurobarometr Komisji z marca 2019 r. pokazuje, iż wiedza na temat Karty pozostaje ograniczona; mając na uwadze, że Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej stwierdziła w 2018 r. nie tylko przypadki łamania praw człowieka w całej UE, ale także odrzucenie systemów ochrony praw człowieka jako całości<sup>(51)</sup>;

- E. mając na uwadze, że konieczne jest lepsze promowanie Karty, na przykład za pomocą kampanii informacyjnych, w celu zwiększenia skuteczności postanowień Karty i promowania jej jako pozytywnego źródła wykładni; mając na uwadze, że korzystne było zacieśnienie wymiany informacji na temat podejścia do korzystania z Karty oraz doświadczeń w tym zakresie między sędziami, stowarzyszeniami prawników i organami administracji publicznej w państwach członkowskich, jak również poza granicami państw, w tym z wykorzystaniem w stosownych przypadkach istniejących instrumentów finansowania, np. w ramach programu „Sprawiedliwość”, a także zapewnienie ukierunkowanych programów szkoleń dla prawników;
- F. mając na uwadze, że korupcja jest poważnym zagrożeniem dla demokracji, praworządności i praw podstawowych oraz szkodzi wszystkim państwom członkowskim oraz całej UE; mając na uwadze, że ramy prawne dotyczące zwalczania korupcji nadal są stosowane w niejednolity sposób w państwach członkowskich;
- G. mając na uwadze, że wzrost niepewnych form zatrudnienia, a także bezrobocia wśród młodzieży jest głęboko niepokojący i może prowadzić do długotrwałych negatywnych skutków dla praw zapisanych w art. 31 Karty;
- H. mając na uwadze, że prawa dziecka są zapisane w Karcie; mając na uwadze, że najlepszy interes dziecka powinien stanowić najważniejszą kwestię we wszystkich działaniach UE, a zasada najlepszego interesu dziecka powinna być w pełni przestrzegana w całym prawodawstwie, orzecznictwie i w decyzjach rządów na wszystkich szczeblach; mając na uwadze, że państwa członkowskie powinny zapewnić wszystkim dzieciom w UE prawo do nauki i chronić je przed wszelkimi formami dyskryminacji;
- I. mając na uwadze, że przemoc uwarunkowana płcią we wszystkich jej formach, w tym nękania i przemocy w miejscu pracy, w domu i w internecie, stanowi naruszenie praw podstawowych, które dotyka wszystkie grupy społeczne niezależnie od wieku, wykształcenia, dochodów, pozycji społecznej i kraju pochodzenia lub zamieszkania oraz stanowi podstawową barierę dla równości kobiet i mężczyzn; mając na uwadze, że aż 11 państw członkowskich nie przekazuje danych na temat kobiet będących ofiarami umyślnych zabójstw dokonanych przez partnerów życiowych lub członków rodzin<sup>(52)</sup>;
- J. mając na uwadze, że Europejski Trybunał Praw Człowieka ustalił, iż różne typy degradacji środowiskowej mogą skutkować naruszeniem praw człowieka, takich jak prawo do życia, prawo do życia prywatnego i rodzinnego, zakaz nieludzkiego i poniżającego traktowania oraz spokojne korzystanie z życia domowego<sup>(53)</sup>; mając na uwadze, że niesprawiedliwość ekologiczna regularnie wiąże się z zagrożeniami dla zdrowia i negatywnymi konsekwencjami dla dobrostanu oraz określonych wspólnot i grup, w tym grup w niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej, osób ciemnoskórych, osób o kolorze skóry innym niż biały oraz mniejszości etnicznych, które są nieproporcjonalnie dotknięte obciążeniami środowiskowymi,

<sup>51</sup> [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-frf-2018-chair-statement\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-frf-2018-chair-statement_en.pdf).

<sup>52</sup> [https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/20190390\\_mh0419039enn\\_pdf.pdf](https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/20190390_mh0419039enn_pdf.pdf).

<sup>53</sup> <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/living-in-a-clean-environment-a-neglected-human-rights-concern-for-all-of-us>.



- K. mając na uwadze, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości stanowi prawo podstawowe, a bezkarność jest poważną przeszkodą dla rehabilitacji i ochrony ofiar;
- L. mając na uwadze, że od kilku lat ma miejsce zorganizowane naruszanie praw kobiet i dziewcząt, a niektóre państwa członkowskie dążyły do ograniczenia zdrowia i praw reprodukcyjnych i seksualnych, takich jak istniejąca ochrona prawna dostępu kobiet do aborcji, łącznie z wprowadzaniem regresywnych warunków wstępnych przed dokonaniem aborcji, takich jak obowiązkowe stronnicze poradnictwo czy okresy oczekiwania, brak zapewniania, by bariery utrudniające dostęp do aborcji w praktyce były usuwane, a także próby wprowadzenia całkowitego zakazu aborcji lub usunięcia istniejących podstaw prawnych dla dokonania aborcji; mając na uwadze, że w niektórych państwach członkowskich podejmowane są próby ograniczenia lub zakazania edukacji seksualnej i studiów poświęconych płci społeczno-kulturowej oraz promowania kampanii przeciwko konwencji stambulskiej, które zaprzeczają istnieniu przemocy uwarunkowanej płcią; mając na uwadze, że pogorszenie sytuacji w zakresie praw kobiet oraz równości kobiet i mężczyzn jest często powiązane z ogólniejszym pogorszeniem się sytuacji w wymiarze demokracji, praworządności i praw podstawowych;
- M. mając na uwadze, że w szeregu państw członkowskich coraz częściej potępia się przypadki przemocy ginekologicznej i położniczej<sup>(54)</sup>; mając na uwadze, że traktat chroni prawa kobiet w całej ich różnorodności, w tym kobiet romskich, ciemnoskórych i o kolorze skóry innym niż biały, kobiet LGBT i kobiet niepełnosprawnych; mając na uwadze, że problem naruszania praw kobiet dotyczy w szczególności kobiet romskich, które są często są narażone na brutalne przejawy nękania werbalnego, fizycznego, psychicznego i rasowego w placówkach opieki wyspecjalizowanych w zdrowiu reprodukcyjnym; mając na uwadze, że kobiety romskie doświadczają czasami również segregacji etnicznej w placówkach opieki zdrowotnej nad matkami, gdzie są umieszczane w osobnych salach z osobnymi łazienkami i stołówkami; mając na uwadze, że w niektórych państwach członkowskich Romowie są poddawani systematycznym praktykom wymuszonej i przymusowej sterylizacji oraz nie są w stanie uzyskać odpowiednich odszkodowań, w tym odszkodowania za wynikające z tego procederu naruszenia praw człowieka;
- N. mając na uwadze, że rasizm, nietolerancja, ekstremizm, ksenofobia, islamofobia, antysemityzm i nastroje antyromskie nasilają się w UE, stanowią już część życia codziennego w niektórych państwach członkowskich i są akceptowane przez środowiska opiniotwórcze i polityków w całej UE, co sprzyja tworzeniu klimatu społecznego stanowiącego podatny grunt dla rasizmu, dyskryminacji i przestępstw z nienawiści; mając na uwadze, że muzułmanie, w tym muzułmańskie kobiety, nadal doświadczają powszechnej wrogości i nietolerancji w wielu państwach UE<sup>(55)</sup>; mając na uwadze, że Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej wskazała w swoim sprawozdaniu za rok 2019, iż w wielu państwach istnieją dyskryminacyjne praktyki instytucjonalne, strategie polityczne i przepisy; mając na uwadze, że walka z terroryzmem i polityka antyterrorystyczna nie powinny prowadzić do ogólnej dyskryminacji niektórych społeczności; mając na uwadze, że w grudniu 2018 r. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej utworzyła pierwszą specjalną bazę danych poświęconą nienawiści wobec muzułmanów; mając na uwadze, że obserwowane jest nasilenie antysemityzmu, co wykazano w sprawozdaniu Agencji Praw Podstawowych

<sup>54</sup> <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/EGA/Pdf/TextesProvisoires/2019/20190912-ObstetricalViolence-EN.pdf>.

<sup>55</sup> [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2017-eu-minorities-survey-muslims-selected-findings\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-eu-minorities-survey-muslims-selected-findings_en.pdf).

- UE z dnia 4 lipca 2019 r., przy czym kilka państw członkowskich zgłasza wzrost liczby przestępstw motywowanych antysemityzmem; mając na uwadze, że mniejszości etniczne i rasowe często są narażone na nękanie werbalne, fizyczne, psychiczne i rasowe; mając na uwadze, że kluczowe znaczenie ma rozwój kształcenia i szkolenia w celu promowania myślenia krytycznego, aby zapewnić narzędzia do identyfikacji wszelkich form dyskryminacji i nietolerancji oraz promowania umiejętności cyfrowych;
- O. mając na uwadze, że coraz częstsze zastosowanie przez państwa nowych technologii, takich jak prognozowanie przestępczości i wykorzystanie rozpoznawania twarzy, rodzi szereg zagrożeń, w szczególności dla mniejszości rasowych w Europie;
- P. mając na uwadze, że nastąpiło poważne pogorszenie sytuacji w zakresie praw osób LGBTI prowadzące nawet do powstania<sup>(56)</sup> w jednym państwie członkowskim „stref wolnych od LGBTI”;
- Q. mając na uwadze, że UE i państwa członkowskie posiadają kompetencje dzielone w obszarze mieszkalnictwa; mając na uwadze, że potrzebna jest strategia zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym; mając na uwadze, że bezdomność pozbawia ludzi przysługujących im praw człowieka, a sama w sobie stanowi naruszenie praw człowieka; mając na uwadze, że w całej UE obserwuje się tendencję do wzrostu liczby eksmisji i bezdomności<sup>(57)</sup>;
- R. mając na uwadze, że pomimo rosnącego popytu w Europie brakuje obecnie przystępnych cenowo mieszkań; mając na uwadze, że coroczne przeglądy publikowane przez Europejską Federację Organizacji Krajowych Pracujących z Osobami Bezdomnymi (FEANTSA) ujawniły oznaki wzrostu bezdomności w prawie całej UE/EOG; w raporcie FEANTSA z 2018 r. odnotowano, że dzieci stają się najliczniejszą grupą osób przebywających w tymczasowych schroniskach w wyniku pogorszenia się warunków życia rodzin znajdujących się w wyjątkowo trudnej sytuacji<sup>(58)</sup>;
- S. mając na uwadze, że wolność wypowiedzi i pluralizm mediów są zapisane w art. 11 Karty oraz w art. 10 europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC); mając na uwadze, że niezależne sądownictwo, wolność wypowiedzi i informacji oraz pluralizm mediów stanowią kluczowe elementy praworządności i mają zasadnicze znaczenie dla demokratycznego funkcjonowania UE i jej państw członkowskich;
- T. mając na uwadze, że liczba gróźb i ataków wobec dziennikarzy wzrosła w całej UE<sup>(59)</sup>; mając na uwadze, że OBWE informuje, iż dominuje bezkarność, ponieważ w regionie OBWE wyjaśnionych zostaje np. mniej niż 15% zabójstw dziennikarzy (sprawozdanie nt. wolności mediów); mając na uwadze, że stanowi to znaczne pogorszenie ochrony dziennikarzy, które podważa wolność mediów i wolność wypowiedzi oraz stanowi zagrożenie dla demokracji;
- U. mając na uwadze, że w swojej rezolucji w sprawie pluralizmu mediów i wolności mediów w UE Parlament podkreślił, iż państwa członkowskie i Komisja powinny powstrzymać się od przyjmowania niepotrzebnych lub nieproporcjonalnych środków, których celem jest ograniczanie dostępu do internetu i korzystania z podstawowych praw człowieka lub kontrolowanie komunikacji społecznej, w drodze arbitralnego ogłaszania stanu wyjątkowego lub na innej podstawie; mając na uwadze, że takie przepisy czasami mają niejasne i nieprecyzyjne brzmienie, co daje organom ścigania dużą swobodę podczas ich wdrażania oraz zwiększa ryzyko arbitralnego ograniczania prawa do pokojowego zgromadzania się;

<sup>56</sup> Strefy wolne od LGBTI powstały w Polsce – <https://atlasnienawisci.pl/>.

<sup>57</sup> <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-right-to-affordable-housing-europe-s-neglected-duty>.

<sup>58</sup> <https://www.feantsa.org/download/full-report-en1029873431323901915.pdf>.

<sup>59</sup> <https://rm.coe.int/annual-report-2018-democracy-in-danger-threats-and-attacks-media-freed/1680926453>.

- V. mając na uwadze, że w 2018 r. i 2019 r. udowodniono, że niektóre duże przedsiębiorstwa działające w sektorze mediów społecznościowych, z naruszeniem obowiązujących przepisów o ochronie danych, udzieliły aplikacjom stron trzecich dostępu do danych osobowych użytkowników, oraz że dane osobowe były w coraz większym stopniu nadużywane do przewidywania zachowań i manipulacji, w tym do celów kampanii wyborczych; mając na uwadze, że w świetle ciągłego rozwoju technologii prawa podstawowe mogą być naruszane w bardzo poważnym stopniu; mając na uwadze, że różne systemy informacyjne wywierają wpływ na prawa podstawowe, na przykład ochronę danych i naruszenia prywatności;
- W. mając na uwadze, że w związku z nieustannym rozwojem technologii nie da się łatwo przewidzieć naruszeń praw podstawowych; mając na uwadze, że różne systemy informacyjne mogą mieć wpływ na prawa podstawowe, na przykład w postaci braków w ochronie danych i naruszeń prywatności; mając na uwadze, że większa interoperacyjność tych systemów może prowadzić do solidnej i bardziej terminowej ochrony naszych obywateli, a tym samym ich praw, w szczególności w przypadkach zaginięcia dzieci, handlu ludźmi lub w przypadku walki z praniem pieniędzy; mając na uwadze, że współpraca i wymiana informacji między różnymi agencjami UE działającymi w obszarze bezpieczeństwa ma kluczowe znaczenie dla terminowego i skutecznego zwalczania terroryzmu i radykalizacji, a także dla zapobiegania cyberprzestępczości;
- X. mając na uwadze, że sygnaliści i dziennikarze odgrywają zasadniczą rolę w każdej otwartej i przejrzystej demokracji; mając na uwadze, że sygnaliści i dziennikarze mają zasadnicze znaczenie dla promowania przejrzystości, demokracji i praworządności dzięki zgłaszaniu niezgodnego z prawem lub nieodpowiedniego zachowania, które podważa interes publiczny, takiego jak korupcja, przestępstwa kryminalne czy konflikty interesów, stanowiące zagrożenie dla praw i wolności obywatelskich; mając na uwadze, że sygnalizowanie nieprawidłowości i dziennikarstwo to podstawowe aspekty wolności wypowiedzi i informacji; mając na uwadze, że dziennikarze i inne osoby zaangażowane w działalność medialną w UE są przedmiotem wielorakich ataków, gróźb i nacisków ze strony podmiotów państwowych i niepaństwowych; mając na uwadze, że odpowiednia ochrona dziennikarzy i sygnalistów na szczeblu unijnym, krajowym i międzynarodowym, a także uznanie istotnej roli dziennikarzy, w szczególności dziennikarzy śledczych, oraz sygnalistów w społeczeństwie, są warunkiem koniecznym dla zapewnienia skuteczności pełnionych przez nich ról;
- Y. mając na uwadze, że zgodnie z art. 11 europejskiej konwencji praw człowieka i art. 12 Karty każdy ma prawo do korzystania z wolności pokojowego zgromadzania się i wolności zrzeszania się, w tym również prawo do tworzenia związków zawodowych i przyłączania się do nich w celu ochrony własnych interesów; mając na uwadze, że w społeczeństwach demokratycznych wolność zgromadzeń jest jednym z instrumentów, za pomocą których ludzie mogą uczestniczyć w debacie publicznej i wprowadzać zmiany społeczne;
- Z. mając na uwadze, że czynni funkcjonariusze policji muszą być zawsze rozpoznawalni, aby umożliwić prowadzenie dochodzeń w zakresie możliwych przekroczeń uprawnień, a władze krajowe muszą wyznaczyć związane z tym zakresy odpowiedzialności; mając na uwadze, że w państwach członkowskich obowiązują różne progi, po przekroczeniu których możliwe jest użycie siły i broni przez organy ścigania dla utrzymania porządku publicznego; mając na uwadze, że kilka państw członkowskich<sup>(60)</sup> przyjęło przepisy, które mogą prowadzić do nieproporcjonalnego ograniczania prawa do pokojowego zgromadzania się;

<sup>60</sup> Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Shrinking space for freedom of peaceful assembly [Coraz bardziej ograniczana przestrzeń pokojowego gromadzenia się], Rada Europy, Strasburg, 2019 r.

- AA. mając na uwadze, że przestrzeń dla społeczeństwa obywatelskiego zmniejsza się w niektórych państwach członkowskich; mając na uwadze, że państwa członkowskie są odpowiedzialne za zapewnienie, by prawa organizacji społeczeństwa obywatelskiego i obrońców praw człowieka nie były ograniczane oraz by zapewniane było sprzyjające temu otoczenie legislacyjne i regulacyjne, co podkreślono w przyjętych niedawno konkluzjach Rady w sprawie Karty praw podstawowych po upływie 10 lat: aktualna sytuacja i dalsze prace; mając na uwadze, że państwa członkowskie powinny także wspierać prace organizacji społeczeństwa obywatelskiego za pomocą wystarczającego finansowania oraz zapewniać wdrażanie mechanizmów owocnej współpracy z nimi;
- AB. mając na uwadze, że celem strategii kampanii sponsorowanych przez podmioty państwowe i niepaństwowe ukierunkowanych na dyskredytowanie obrońców praw człowieka i organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest zniesienie obowiązujących przepisów w sprawie praw podstawowych; mając na uwadze, że kampanie te często odbijały się echem w tradycyjnych mediach i sieciach społecznościowych, a osoby broniące migrantów i osób ubiegających się o azyl, społeczności LGBTI+, ofiar przemocy uwarunkowanej płcią, osób wierzących i religijnych oraz innych grup zmarginalizowanych nadal są karane i stygmatyzowane;
- AC. mając na uwadze, że według IOM podczas przeprawy przez Morze Śródziemne w drodze do Europy utonęło lub zaginęło prawdopodobnie 1 885 osób w 2019 r. i 2 299 osób w 2018 r.; mając na uwadze, że szlak z Libii do Europy nadal pozostaje szlakiem migracyjnym z największą na świecie liczbą ofiar śmiertelnych (do tej pory w 2019 r. odnotowano 646 ofiar) i był pięć razy bardziej śmiertelny w 2018 r. niż w 2015 r. głównie z powodu ograniczenia działań poszukiwawczych i ratowniczych przy wybrzeżach Libii<sup>(61)</sup>; mając na uwadze, że ratowanie życia to akt solidarności z ludźmi znajdującymi się w niebezpieczeństwie, ale przede wszystkim zobowiązanie prawne wynikające zarówno z prawa międzynarodowego, gdyż zgodnie z art. 98 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS), ratyfikowanej przez wszystkie państwa członkowskie oraz samą Unię Europejską, państwa członkowskie mają obowiązek udzielenia pomocy osobom będącym w niebezpieczeństwie na morzu, jak i z prawa unijnego<sup>(62)</sup>;
- AD. mając na uwadze, że kryminalizacja solidarności nadal była wykorzystywana jako narzędzie do zakłócania prac organizacji pozarządowych próbujących ratować życie ludzi na Morzu Śródziemnym; mając na uwadze, że niektórym osobom przedstawiono zarzuty związane z pomocą, jakiej udzielili migrantom i osobom ubiegającym się o azyl w kilku państwach UE, co ilustruje zatrwający trend kryminalizacji pomocy humanitarnej na rzecz migrantów i osób ubiegających się o azyl;
- AE. mając na uwadze, że na mocy prawa unijnego i międzynarodowego UE ma obowiązek przyjmowania i rozpatrywania wniosków osób, które przybywają do UE i ubiegają się o azyl; mając na uwadze, że odsyłanie osób stanowi naruszenie prawa unijnego i międzynarodowego oraz uniemożliwia osobom ubiegającym się o azyl korzystanie z gwarancji prawnych wyraźnie zapisanych w tym prawie; mając na uwadze, że Komisarz Praw Człowieka Rady Europy wyraził głębokie zaniepokojenie powtarzającymi się doniesieniami o brutalnym odsyłaniu migrantów;

<sup>61</sup> <https://www.iom.int/news/iom-mediterranean-arrivals-reach-110699-2019-deaths-reach-1283-world-deathsfall>.

<sup>62</sup> Zob. również zobowiązania określone w Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu (SOLAS) z 1974 r., Międzynarodowej konwencji o poszukiwaniu i ratownictwie morskim (SAR) z 1979 r. oraz Międzynarodowej konwencji o ratownictwie morskim z 1989 r.

- AF. mając na uwadze, że migracja stanowi część przeszłości, teraźniejszości i przyszłości UE oraz jest jednym z największych wyzwań naszych czasów wyraźnie wpływającym na prawa podstawowe; mając na uwadze, że osoby ubiegające się o azyl mają prawo i możliwość składania wniosków o azyl na oficjalnych przejściach granicznych przy wjeździe do UE; mając na uwadze, że dochodziło do domniemanego naruszania praw podstawowych migrantów i osób ubiegających się o azyl; mając na uwadze, że straż graniczna musi zapewniać uchodźcom odpowiednie usługi, uwzględniając szczególne okoliczności, w jakich znajdują się osoby wymagające szczególnego traktowania, takie jak dzieci, osoby w szoku traumatycznym i kobiety w ciąży;
- AG. mając na uwadze, że według Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej w 2018 r. kobiety stanowiły 18% wszystkich przypadków niedozwolonego przekraczania granicy na wszystkich zewnętrznych granicach UE, a prawie jedną piątą migrantów zarejestrowano jako dzieci, z czego około 3 750 było pozbawionych opieki; mając na uwadze, że kobiety i dzieci są szczególnie narażone na naruszenia ich praw podstawowych, na przykład w formie handlu ludźmi; mając na uwadze, że państwa członkowskie muszą stworzyć i wzmocnić systemy ochrony dzieci, aby zapobiegać i przeciwdziałać przemocy, nadużyciom, zaniedbaniu i wykorzystywaniu dzieci;
- AH. mając na uwadze, że państwa członkowskie powinny zapewnić dzieciom będącym migrantami i uchodźcami dostęp do kształcenia w krótkim czasie od przybycia na terytorium Unii Europejskiej;
- AI. mając na uwadze, że akty terroryzmu stanowią jedno z najpoważniejszych naruszeń podstawowych praw i wolności; mając na uwadze, że w 2018 r. i 2019 r. w Unii Europejskiej odnotowano akty gloryfikujące terrorystów i składające im hołd; mając na uwadze, że tego rodzaju akty sankcjonują terroryzm, zagrażają naszej demokracji i upokarzają ofiary;

### ***Prawa gospodarcze i społeczne***

1. uznaje, że UE odgrywa ważną rolę w zapobieganiu ubóstwu i wykluczeniu społecznemu w państwach członkowskich; podkreśla znaczenie, jakie dla UE i jej państw członkowskich ma opracowanie konkretnych programów mających na celu położenie kresu ubóstwu dzieci, ponieważ należy zwrócić szczególną uwagę na bardzo szkodliwy wpływ ubóstwa na rozwój społeczny, psychiczny i fizyczny dzieci, jak również konsekwencje dla zdrowia przyszłych pokoleń dorosłych; podkreśla, że dzieci są w nieproporcjonalny sposób zagrożone wykluczeniem społecznym i gospodarczym oraz że doświadczają one naruszenia praw podstawowych z powodu znęcania się, przemocy, wykorzystywania, ubóstwa i wszelkich form wykluczenia społecznego; podkreśla, że ubóstwo jest samo w sobie formą niesprawiedliwości społecznej, która opiera się na różnicach w traktowaniu kobiet i mężczyzn, dyskryminacji oraz nierównych szansach w dostępie do towarów i usług; wzywa Komisję i Radę do uwzględniania praw podstawowych przy opracowywaniu wniosków dotyczących polityki gospodarczej oraz dopilnowania, by oceny wpływu na prawa człowieka były przeprowadzane w powiązaniu z wszelkimi decyzjami dotyczącymi ich przyjęcia, w celu oceny wszelkich potencjalnych negatywnych skutków dla praw człowieka; wzywa państwa członkowskie do zagwarantowania dostępu do opieki zdrowotnej, wysokiej jakości edukacji i mieszkalnictwa na równych zasadach dla wszystkich;
2. podkreśla, że znaczne zmniejszenie wydatków rządowych na usługi publiczne wywarło poważny wpływ na zjawisko nierówności, co wywarło głęboki wpływ na tkankę społeczną UE w wielu państwach członkowskich, i że sytuacja ta utrzymuje się obecnie, pogłębiając już i tak



poważne nierówności i prowadząc do naruszania praw podstawowych, a także dotyka w szczególności kobiet, osób niepełnosprawnych, osób starszych, dzieci, migrantów, Romów, Trawelerów, LGBTI+ i osób z innych grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji; ponownie podkreśla, że polityka makroekonomiczna musi kierować się nie tylko wzrostem gospodarczym, ale również standardami społecznymi, aby zagwarantować, że osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji w społeczeństwie będą mogły w pełni korzystać ze swoich praw społecznych, politycznych i gospodarczych; podkreśla, że równy dostęp i równe szanse w zakresie wysokiej jakości kształcenia i zatrudnienia odgrywają kluczową rolę w zmniejszaniu nierówności i wydzwignięciu ludzi z ubóstwa; uznaje znaczenie praw pracowniczych, takich jak urlop macierzyński i ojcowski, które pomagają zapewnić dzieciom zdrowe i stabilne otoczenie; wzywa państwa członkowskie do przyjęcia przepisów chroniących i wzmacniających takie prawa, gdyż przyczyniają się one do stabilności społecznej i gospodarczej rodzin; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia odpowiednich warunków pracy i ochrony przed wyczerpaniem ekonomicznym i dyskryminacją, zwłaszcza w odniesieniu do grup najbardziej narażonych na takie nierówności, takich jak młodzież; wzywa państwa członkowskie do skuteczniejszego wdrażania gwarancji dla młodzieży; wzywa do zapewnienia wszystkim młodym ludziom dostępu do wysokiej jakości zatrudnienia, kształcenia i szkolenia oraz do zadbania o to, aby takie oferty były równomiernie rozłożone między państwa członkowskie i regiony; wzywa państwa członkowskie do pełnego wdrożenia dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy w celu zapewnienia równego dostępu do możliwości zatrudnienia, bez względu na wyznanie, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną;

3. podkreśla, że mieszkanie nie jest jedynie towarem, lecz koniecznością, gdyż osoby pozbawione mieszkania nie mogą w pełni uczestniczyć w życiu społecznym ani korzystać ze wszystkich przysługujących im praw podstawowych; jest zaniepokojony faktem, że szczególnie młodych ludzi nie stać na mieszkanie, i ubolewa nad przypadkami dyskryminacji ze strony właścicieli nieruchomości, a także z powodu polityki skutkującej obniżaniem dodatków mieszkaniowych dla młodych ludzi; jest zaniepokojony faktem, że nawet jedna trzecia osób bezdomnych w większości państw członkowskich UE jest w wieku od 18 do 29 lat; wzywa Komisję i państwa członkowskie do uwzględnienia zaleceń sformułowanych przez komisarz Rady Europy ds. praw człowieka w uwadze z dnia 23 stycznia 2020 r. pt. „Prawo do mieszkania po przystępnej cenie – zaniedbany obowiązek europejski”, w szczególności zalecenie, zgodnie z którym wszystkie państwa członkowskie powinny szybko przyjąć na siebie zobowiązanie do przestrzegania art. 31 zrewidowanej Europejskiej karty społecznej dotyczące prawa do mieszkania; wzywa państwa członkowskie do uwzględniania prawa obywateli do odpowiedniego mieszkania wśród priorytetów polityki społecznej oraz do zwiększenia inwestycji w mieszkania socjalne i przystępne cenowo w celu przeciwdziałania nadmiernym obciążeniom w zakresie wydatków mieszkaniowych, w szczególności w celu ochrony grup znajdujących się w niekorzystnej i trudnej sytuacji; wzywa Komisję do należytego zbadania dyskryminacji w dostępie do mieszkań, zakazanej na mocy dyrektywy w sprawie równości rasowej, oraz do wszczęcia postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przypadku naruszeń;

4. wskazuje na art. 37 Karty, zgodnie z którym środki służące zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawie jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii; podkreśla pilną potrzebę uwzględnienia istotnych kwestii środowiskowych w procesie podejmowania decyzji we wszystkich strategiach politycznych i inicjatywach oraz uważa, że zrównoważoność musi być zasadą przewodnią dla wszystkich polityk makroekonomicznych, aby zapewnić sprawiedliwe przejście na gospodarkę zrównoważoną środowiskowo, przy jed-



noczesnej ochronie i tworzeniu trwałych miejsc pracy, a także w celu stawienia czoła jednemu z największych zagrożeń dla ludzkości; wzywa do wdrożenia w całej UE konwencji z Aarhus, która łączy prawa środowiskowe z prawami człowieka; podkreśla, że szkody w środowisku oraz brak przekazywania przez niektóre organy publiczne informacji na temat poważnego ryzyka środowiskowego, na jakie narażeni są ludzie, mogą wiązać się z wysoce szkodliwymi skutkami dla ludzi;

5. przypomina, że zgodnie z art. 6 TFUE kompetencje w zakresie ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego należą do państw członkowskich UE;

### ***Prawo do równego traktowania***

6. przypomina, że kobiety i dziewczęta muszą mieć kontrolę nad swoim ciałem i seksualnością; wzywa wszystkie państwa członkowskie do zagwarantowania kompleksowej edukacji seksualnej, łatwego dostępu kobiet i dziewcząt do planowania rodziny oraz pełnej gamy usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, w tym nowoczesnych metod antykoncepcji oraz bezpiecznej i legalnej aborcji;

7. potępia obecny wyraźny i zorganizowany sprzeciw wobec równości kobiet i mężczyzn oraz praw kobiet, dający się zaobserwować na szczeblu globalnym i europejskim, w tym również jeżeli chodzi o prawa seksualne i reprodukcyjne; zdecydowanie potwierdza, że odmowa świadczenia usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz związanych z tym praw stanowi formę przemocy wobec kobiet i dziewcząt, oraz podkreśla, że Europejski Trybunał Praw Człowieka kilkakrotnie orzekł, iż restrykcyjne prawo aborcyjne i uniemożliwianie dostępu do legalnej aborcji narusza prawa kobiet w kontekście praw człowieka; ponownie podkreśla, że odmowa świadczenia przez personel medyczny pełnego zakresu usług dotyczących zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego z osobistych pobudek nie może naruszać prawa kobiet lub dziewcząt do dostępu do opieki w dziedzinie zdrowia reprodukcyjnego; wzywa Komisję do uwzględnienia potrzeby ochrony zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw w tym zakresie w strategii w zakresie praw podstawowych;

8. zdecydowanie potępia alarmującą liczbę przypadków kobietobójstwa w UE, które jest najbardziej skrajną formą przemocy wobec kobiet; ubolewa nad brakiem dostępnych danych w niektórych państwach członkowskich, co odzwierciedla fakt, że problem ten nie został uznany jako taki; wzywa Radę do pilnego zakończenia procesu ratyfikacji przez UE – na podstawie ogólnego przystąpienia i bez ograniczeń – konwencji stambulskiej w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej; wzywa Radę i państwa członkowskie, które jeszcze tego nie dokonały, do zakończenia procesu ratyfikacji konwencji stambulskiej;

9. zdecydowanie potępia wszelkie formy przemocy seksualnej, ginekologicznej i położniczej wobec kobiet, takie jak niewłaściwe lub nieumyślne działania, bolesne interwencje bez znieczulenia, okaleczanie żeńskich narządów płciowych, przymusowa aborcja, przymusowa sterylizacja i przymusowe macierzyństwo zastępcze;

10. zdecydowanie potępia segregację etniczną kobiet romskich w placówkach opieki zdrowotnej nad matkami; wzywa państwa członkowskie do natychmiastowego wprowadzenia zakazu wszelkich form segregacji etnicznej w zakładach opieki zdrowotnej, w tym w placówkach opieki zdrowotnej nad matkami; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia skutecznych i terminowych środków zaradczych dla wszystkich osób, które doświadczyły wymuszonej i przymusowej sterylizacji, w tym poprzez ustanowienie skutecznych systemów odszkodowań;

11. potępia przestępstwa z nienawiści i nawoływanie do nienawiści, a także dyskryminację ze względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne, status mniejszości, niepełnosprawność, orientację seksualną, tożsamość płciową, ekspresję płciową lub cechy płciowe; ponownie wyraża zaniepokojenie faktem, że mowa nienawiści w internecie nadal stanowi powszechny problem wymagający pilnego rozwiązania; ostrzega przed rosnącym poziomem i normalizacją mowy nienawiści i różnych form rasizmu, takich jak islamofobia, antycyganizm, antysemityzm oraz niechęć wobec osób o czarnej skórze i osób o innym kolorze skóry w wielu państwach członkowskich, czemu sprzyja powstawanie ruchów ekstremistycznych i ich retoryka, a także przedstawiciele rządów lub przywódcy polityczni w niektórych państwach członkowskich, którzy wykorzystują nienawistny dyskurs i tym samym rozpowszechniają retorykę rasistowską, ksenofobiczną i wymierzoną przeciwko grupie LGBTI; wyraża zaniepokojenie niezgłaszaniem przestępstw z nienawiści przez ofiary, co wynika z niewystarczających zabezpieczeń i tego, że władze w państwach członkowskich nie badają tych przestępstw w należyty sposób i nie doprowadzają do skazywania za nie; podkreśla, że należy koniecznie zachęcać ofiary do zgłaszania przypadków przestępstw z nienawiści lub dyskryminacji, ułatwiać im zgłaszanie takich przypadków oraz zapewnić tym osobom pełną ochronę i wsparcie; przypomina, że państwa członkowskie powinny zapewnić skuteczne odnotowywanie, prowadzenie dochodzeń, ściganie i osądzanie przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści; wzywa Komisję i FRA, aby kontynuowały prace nad monitorowaniem przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści w państwach członkowskich oraz regularnie przedstawiały sprawozdania dotyczące konkretnych przypadków i tendencji;

12. przypomina, że w Unii Europejskiej dochodziło do ataków na miejsca kultu chrześcijańskiego lub miejsca w inny sposób związane z chrześcijaństwem, takie jak kościoły, cmentarze, pomniki oraz posągi; potępia wszelkie ataki na chrześcijan i wzywa do równego traktowania chrześcijan w Europie i na świecie;

13. przypomina instytucjom i agencjom UE o obowiązku przestrzegania w pełni prawa do wolności myśli, sumienia i religii oraz zakazu dyskryminacji ze względu na religię lub przekonania, w tym również przekonania filozoficzne, w odniesieniu do wszystkich obywateli w sferze publicznej i prywatnej; wzywa państwa członkowskie do ochrony wolności myśli, sumienia, religii lub przekonań oraz do skutecznego wdrożenia wytycznych UE w sprawie promowania i ochrony tej wolności;

14. wyraża ogromne zaniepokojenie faktem, że chociaż propagowanie faszyzmu jest zakazane w wielu państwach członkowskich na mocy prawa krajowego, coraz bardziej zauważalne jest wykorzystywanie faszystowskich symboli i retoryki przez ruchy neofaszystowskie w niektórych państwach członkowskich; wyraża głębokie zaniepokojenie coraz większą normalizacją faszyzmu w UE; wzywa państwa członkowskie do wdrożenia skutecznego zakazu istnienia grup neofaszystowskich i neonazistowskich oraz wszelkich innych fundacji lub stowarzyszeń wywyższających i gloryfikujących nazizm i faszyzm;

15. wzywa państwa członkowskie do zapewnienia pełnego wdrożenia dyrektywy w sprawie równości rasowej w celu zwalczania utrzymującego się rasizmu wobec osób czarnoskórych i osób o innym kolorze skóry, transfobii, antycyganizmu, antysemityzmu i islamofobii; potępia fakt, że mniejszości rasowe, etniczne, językowe i religijne doświadczają rasizmu strukturalnego, dyskryminacji, przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści, braku dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz utrzymujących się nierówności społeczno-gospodarczych w obszarach

takich jak mieszkalnictwo, opieka zdrowotna, zatrudnienie i kształcenie, co należy uznać za podstawowe bariery dla pełnego korzystania z praw podstawowych oraz kluczowe bariery utrudniające włączenie i równość;

16. wzywa do szybkiego przyjęcia zaproponowanej w 2008 r. dyrektywy w sprawie równego traktowania, która wciąż oczekuje na zatwierdzenie przez Radę, w celu zlikwidowania obecnej luki w ochronie w unijnych ramach prawnych w zakresie niedyskryminacji ze względu na wiek, niepełnosprawność, religię, światopogląd lub orientację seksualną w kluczowych obszarach życia, takich jak ochrona socjalna, edukacja i dostęp do towarów i usług; wzywa Komisję do czynnego zwalczania segregacji i dyskryminacji, w tym poprzez wszczynanie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, oraz do wspierania skutecznego stosowania decyzji ramowej w sprawie zwalczania pewnych form rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnych; przypomina, że środkom tym powinny towarzyszyć odpowiednie krajowe strategie integracji;

17. przypomina, że Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych ma na celu zapewnienie równości szans w wymiarze dostępności, uczestnictwa, równości, zatrudnienia, kształcenia i szkolenia, ochrony socjalnej, ochrony zdrowia i działań zewnętrznych UE; podkreśla, że osoby niepełnosprawne nadal znajdują się w niekorzystnej sytuacji i są dyskryminowane pod względem zatrudnienia, kształcenia i włączenia społecznego; podkreśla w tym względzie znaczenie dostępności przestrzeni publicznej, przyjęcia minimalnego odsetka zatrudnienia osób niepełnosprawnych, gwarancji dotyczących edukacji włączającej, w tym dostępu do takich inicjatyw jak program Erasmus+, ze zwróceniem szczególnej uwagi na dzieci niepełnosprawne;

18. wzywa państwa członkowskie, aby zapewniły dzieciom ochronę przed wszelkimi formami dyskryminacji w dziedzinie edukacji; wzywa w szczególności do tego, aby zapewnić szczególną ochronę dzieciom, których niepełnosprawność wiąże się z problemami w rozwoju językowym, takimi jak np. spektrum zaburzeń autystycznych, w przypadku gdy ich edukacja odbywa się w środowisku wielojęzycznym, tak aby umożliwić im, jeśli rodziny sobie tego życzą, naukę w ich języku ojczystym;

### ***Wolności***

19. wzywa państwa członkowskie do ochrony i wypracowania dynamicznego, niezależnego, pluralistycznego i wolnego sektora mediów; w tym kontekście potępia wszelkie środki mające na celu uciszenie krytycznych mediów i podważenie wolności i pluralizmu mediów, prowadzone niekiedy wyrafinowanymi metodami, które zazwyczaj nie skutkują alertem do Platformy Rady Europy na rzecz Ochrony Dziennikarstwa i Bezpieczeństwa Dziennikarzy; wyraża zaniepokojenie tworzeniem organów kontrolowanych przez rząd, które zarządzają znaczną częścią mediów danego kraju, oraz wykorzystują media publiczne do realizacji partyjnych interesów; przypomina, że jeżeli media są w posiadaniu niewielkiej liczby podmiotów, zarówno rządowych, jak i prywatnych, stanowi to poważne zagrożenie dla różnorodności informacji i poglądów reprezentowanych w treściach medialnych; przypomina, że wolność wypowiedzi i informacji, w tym wolność wypowiedzi artystycznej, oraz wolność mediów mają podstawowe znaczenie dla demokracji i praworządności, a także wzywa państwa członkowskie do zagwarantowania niezależności ich organów ds. mediów; przypomina, że prawo do poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji i idei ustnie, w formie pisemnej lub drukowanej, w formie arty-

stycznej lub za pośrednictwem wszelkich innych środków przekazu jest elementem wolności wypowiedzi artystycznej<sup>63</sup>);

20. przypomina o zasadniczej roli dziennikarstwa śledczego jako strażnika społeczeństwa demokratycznego, wzmacniającego nadzór publiczny nad podmiotami politycznymi, w tym w dziedzinie korupcji; potępia utrzymujące się i nasilające w wielu państwach członkowskich akty przemocy, groźby i zastraszanie dziennikarzy, w tym również w związku z ujawnianiem informacji o łamaniu praw podstawowych, co często prowadzi do autocenzury i narusza prawo obywateli do informacji; zwraca się do Komisji o przedstawienie wniosku dotyczącego stworzenia silnych i kompleksowych mechanizmów ochrony i umacniania wolności słowa i wolności mediów oraz zwiększenia ochrony dziennikarzy, w tym poprzez zagwarantowanie przejrzystości w dziedzinie własności mediów, przyjęcie unijnej dyrektywy sprzeciwiającej się strategicznemu powództwu zmierzającemu do stłumienia debaty publicznej (SLAPP), stworzenie stałego funduszu UE na rzecz niezależnych mediów i dziennikarzy śledczych oraz ustanowienie mechanizmu szybkiego reagowania dla dziennikarzy znajdujących się w niebezpieczeństwie; wzywa państwa członkowskie do zapobiegania atakom na dziennikarzy śledczych podczas wykonywania ich pracy oraz do karania takich ataków;

21. podkreśla w szczególności ważną rolę sygnalistów dla ochrony interesu publicznego i promowania kultury rozliczalności publicznej oraz uczciwości w instytucjach publicznych i prywatnych; wzywa państwa członkowskie do dokonania w trybie pilnym pełnej transpozycji do prawa krajowego dyrektywy (UE) 2019/1937, aby zwiększyć efekty dyrektywy natychmiast po jej wejściu w życie; zachęca państwa członkowskie do uzupełnienia tych środków, aby zapewnić również ochronę sygnalistów w przypadkach zgłaszania naruszeń poza zakresem prawa Unii;

22. wyraża zaniepokojenie z powodu zagrożenia, jakie różne formy propagandy i dezinformacji stanowią dla wolności słowa i wypowiedzi oraz niezależności mediów, a także podkreśla negatywny wpływ, jaki zjawiska te mogą mieć na jakość debaty politycznej i na uczestnictwo obywateli w demokratycznym społeczeństwie; wzywa Komisję do promowania umiejętności korzystania z mediów i inwestowania w poprawę tych umiejętności, do aktywnego wspierania wysokiej jakości dziennikarstwa oraz do wspierania ochrony danych i tworzenia bardziej przejrzystego środowiska internetowego przy jednoczesnym zagwarantowaniu wolności i pluralizmu mediów;

23. podkreśla, że profilowanie polityczne, dezinformacja i manipulowanie informacjami stanowią zagrożenie dla wartości demokratycznych UE; wzywa Komisję i państwa członkowskie do zapewnienia wkładu w rozwój kształcenia i szkolenia w obszarze myślenia krytycznego, tak aby obywatele mogli formułować własne opinie w odpowiedzi na te zagrożenia;

24. podkreśla, że funkcjonariusze organów ścigania pełniący służbę mają obowiązek poszanowania i ochrony godności człowieka oraz zachowania i obrony praw człowieka wszystkich osób; podkreśla, że najważniejszym zadaniem służb policyjnych jest zagwarantowanie bezpieczeństwa obywateli oraz zapewnienie pokojowego przebiegu protestów; potępia użycie przemocy i nieproporcjonalne interwencje organów ścigania podczas pokojowych demonstracji; wzywa państwa członkowskie do zagwarantowania, że użycie siły przez organy ścigania będzie zawsze zgodne z prawem, proporcjonalne, konieczne i traktowane jako ostateczny środek, a także że będzie się odbywało przy zapewnieniu ochrony życia ludzkiego i integralności fizycznej; wzywa

<sup>63</sup> Wyrok ETPC z dnia 24 maja 1988 r. w sprawie Müller i inni przeciwko Szwajcarii, pkt 27 i 33; wyrok ETPC z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie Karatas przeciwko Turcji; wyrok ETPC z dnia 22 października 2007 r. w sprawie Lindon, Otchakovsky-Laurens i July przeciwko Francji.

właściwe organy krajowe do zapewnienia przejrzystego, bezstronnego, niezależnego i skutecznego dochodzenia w przypadkach, w których podejrzewa się użycie nieproporcjonalnej siły lub w których rzekomo doszło do użycia nieproporcjonalnej siły, oraz do unikania bezkarności; przypomina, że organy ścigania w pełni odpowiadają za wykonywanie swoich obowiązków i przestrzeganie odpowiednich ram prawnych i operacyjnych;

25. zdecydowanie potępia coraz większe ograniczenia wolności zgromadzeń, w tym również w okresach wyborczych; apeluje do państw członkowskich o nieprzyjmowanie restrykcyjnych przepisów dotyczących wolności zgromadzeń oraz zachęca UE i jej państwa członkowskie, aby podejmowały dalsze działania na rzecz zagwarantowania i ochrony wolności zgromadzeń jako prawa podstawowego i podstawowej zasady procesów demokratycznych; apeluje do Komisji o przyjęcie aktywnej roli w promowaniu tych praw zgodnie z międzynarodowymi normami praw człowieka;

26. zwraca uwagę na zasadniczą rolę, jaką społeczeństwo obywatelskie odgrywa na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym, unijnym i międzynarodowym w reprezentowaniu interesów obywateli, w umacnianiu głosów mniejszości, które nie są odpowiednio reprezentowane, oraz w obronie i propagowaniu zasad zapisanych w art. 2 TUE; podkreśla potrzebę zapewnienia środowiska sprzyjającego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, w którym będą one mogły swobodnie prowadzić działalność bez zagrożenia atakami i bez zbędnych lub arbitralnych ograniczeń;

27. wyraża głębokie zaniepokojenie coraz mocniejszym kurczeniem się przestrzeni niezależnego społeczeństwa obywatelskiego w niektórych państwach członkowskich, w szczególności w odniesieniu do organizacji praw kobiet, organizacji LGBTI i obrońców praw człowieka, w tym nieracjonalnymi obciążeniami administracyjnymi, ograniczaniem finansowania działań wspierających oraz ograniczeniami wolności zgromadzeń i organizowania się; potępia ograniczenia dostępu organizacji społeczeństwa obywatelskiego do finansowania, które to ograniczenia w niektórych państwach członkowskich mają charakter bardziej systemowy, przybierając formę zmian prawnych i politycznych, i wpływają w dotkliwy sposób na pracę i status prawny tych organizacji; wzywa Komisję Europejską i Radę do zwiększenia unijnego wsparcia udzielanego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, które bronią wartości ujętych w art. 2 TUE w Unii Europejskiej, w ramach programu „Prawa i Wartości”, którego finansowanie powinno być znaczące, zgodnie z apelem Parlamentu Europejskiego;

28. podkreśla, że regularne i kompleksowe monitorowanie i analizy mają zasadnicze znaczenie dla zrozumienia wyzwań stojących przed społeczeństwem obywatelskim w Europie; wzywa Komisję Europejską, by uwzględniła stosowne wskaźniki dotyczące przestrzeni obywatelskiej, wolności wypowiedzi i wolności zrzeszania się w przyszłych corocznych sprawozdaniach na temat praworządności, by zaproponowała plan działania na rzecz ochrony i wspierania społeczeństwa obywatelskiego, obejmujący przyjęcie wytycznych dotyczących ochrony wolności wypowiedzi, wolności zrzeszania się i wolności pokojowego zgromadzania się, jak również ochrony zagrożonych obrońców praw człowieka, oraz by stworzyła fundusz kryzysowy na rzecz ich ochrony; z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący przeglądu rozporządzenia Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiającego Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>64</sup>) oraz podkreśla potrzebę wzmocnienia i rozszerzenia jej mandatu po przeprowadzeniu dogłębnej oceny skutków; zachęca Komisję, Radę i Parlament Europejski

<sup>64</sup> Dz.U. L 53 z 22.2.2007, s. 1.

do systematycznego wykorzystywania w procesie kształtowania polityki danych opracowanych przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej;

29. dostrzega poważne problemy, jakie mogą pojawić się w przeważającej mierze eurosceptycznych wspólnotach, w szczególności w powiązaniu z agresywnymi poglądami politycznymi, oraz wzywa UE i państwa członkowskie do wspierania aktywnego uczestnictwa obywateli Unii w sprawach UE, w szczególności wśród osób młodych, tak aby ich opinie mogły być wyrażane za pomocą demokratycznych kanałów;

30. zwraca uwagę, że edukacja obywatelska i dialog międzykulturowy odgrywają ważną rolę, ponieważ pomagają obywatelom lepiej zrozumieć ich udział w życiu politycznym; zachęca do edukowania obywateli Unii na temat ich praw;

31. zauważa, że nowe metody zbierania i przetwarzania danych osobowych w celach prognozowania zachowania oraz manipulacji mają coraz większy wpływ na prawa podstawowe miliardów ludzi w UE i na świecie, w szczególności pod względem praw do prywatności, ochrony danych, informacji oraz wolności i pluralizmu mediów; w związku z tym wzywa podmioty prywatne i właściwe organy do zapewnienia pełnego stosowania unijnych przepisów o ochronie danych i o ochronie prywatności oraz do dopilnowania, by obywatele wiedzieli, kiedy i w jaki sposób ich dane osobowe są przetwarzane oraz w jakich celach, a także jak mogą sprzeciwić się przetwarzaniu danych i wnieść skargi, aby chronić swoje prawo do ochrony danych osobowych i prywatności;

32. wzywa Komisję Europejską do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko państwom członkowskim, których przepisy wdrażające unieważnioną dyrektywę w sprawie zatrzymywania danych nie zostały uchylone w celu dostosowania ich do orzecznictwa TSUE<sup>65</sup>;

33. podkreśla potencjalne zagrożenia dla podstawowych wolności i bezpieczeństwa wynikające ze stosowania nowych technologii, w szczególności systemów sztucznej inteligencji (AI), w tym zagrożenia związane z prawem do ochrony danych osobowych i prywatności, wątpliwościami o charakterze bioetycznym w zakresie wykorzystywania AI w opiece zdrowotnej, możliwymi bezpośrednimi i pośrednimi przejawami dyskryminacji i uprzedzeń, co może skutkować pogłębieniem uprzedzeń i marginalizacji oraz rozpowszechnianiem dezinformacji; zwraca uwagę, że uprzedzenia w zbiorach danych oraz przy projektowaniu i eksploatacji tych systemów mogą prowadzić do stronniczych wyników, zwłaszcza w przypadku wykorzystywania ich przez organy ścigania, co może prowadzić do powielania przez te systemy istniejących uprzedzeń społecznych, osobistych i innych, a także może prowadzić do dyskryminacji ze względu na czynniki społeczne, gospodarcze, etniczne, rasowe, związane z orientacją seksualną, płcią bądź niepełnosprawnością lub inne czynniki; podkreśla, że konieczne są dalsze zabezpieczenia w celu zapewnienia ochrony prywatności i danych w świetle rozwoju nowych technologii oraz że należy rozważyć wszelkie konsekwencje dla praw podstawowych; wzywa instytucje UE i państwa członkowskie do zajęcia się pojawiającą się „przepaścią cyfrową”, zwłaszcza w dziedzinie administracji publicznej i usług publicznych; podkreśla, że osoby starsze i osoby w niekorzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej stanowią jedną z grup najbardziej dotkniętych problemem „przepaści cyfrowej”; podkreśla, że podejście do AI powinno być ukierunkowane na człowieka i zapewniać kluczową rolę ludzkich wartości w sposobach opracowywania, wprowadzania, wykorzystywania

<sup>65</sup> Sprawy połączone C-203/15 i C-698/15 – Tele2 Sverige oraz sprawy połączone C-293/12 i C-594/12 – Digital Rights Ireland.



i monitorowania systemów AI poprzez zagwarantowanie poszanowania praw podstawowych określonych w Traktatach oraz Karcie praw podstawowych; wzywa Komisję do przedstawienia wniosków ustawodawczych dotyczących skoordynowanego europejskiego podejścia do AI, w oparciu o etyczne wytyczne dotyczące wiarygodnych systemów AI opracowane przez działającą przy Komisji grupę ekspertów wysokiego szczebla ds. AI;

34. z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy i działania mające na celu wzmocnienie współpracy w zakresie bezpieczeństwa między państwami członkowskimi oraz sformułowanie skutecznej unijnej reakcji na terroryzm i zagrożenia dla bezpieczeństwa w Unii Europejskiej; wzywa państwa członkowskie do pełnej współpracy i usprawnienia wymiany informacji między sobą oraz z agencjami UE działającymi w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych; podkreśla znaczenie poszanowania praw podstawowych w walce z terroryzmem; podkreśla, jak ważne jest, by mechanizmy nadzoru w dziedzinie służb wywiadowczych były zgodne z Kartą praw podstawowych i EKPC; domaga się, aby odnośne instytucje zapewniły zabezpieczenia chroniące przed wtórną wiktymizacją wskutek poniżenia i ataków na wizerunek ofiar pochodzących z sektorów społecznych powiązanych z napastnikiem;

35. podkreśla, że przepisy antydyskryminacyjne nadal stanowią zasadniczy element wszelkich strategii na rzecz przeciwdziałania radykalizacji i umożliwienia deradykalizacji członków organizacji ekstremistycznych; ponownie podkreśla, że państwa członkowskie przy stałym wsparciu Komisji muszą zwiększyć wysiłki na rzecz przeciwdziałania radykalizacji i brutalnemu ekstremizmowi przez propagowanie europejskich wartości, tolerancji i wspólnoty;

### ***Prawa podstawowe migrantów, osób ubiegających się o azyl i uchodźców***

36. wzywa Komisję i państwa członkowskie do wdrożenia zalecenia Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z czerwca 2019 r. pt. „Lives saved. Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean” [Ratowanie życia. Ochrona praw. Zapelnienie luki w ochronie uchodźców i migrantów na Morzu Śródziemnym]; ponownie podkreśla, że bezpieczne i legalne szlaki migracyjne są najlepszym sposobem, by ocalić ludzkie życie; wzywa państwa członkowskie do zintensyfikowania działań w zakresie przesiedleń, zorganizowania korytarzy humanitarnych do UE oraz wprowadzenia możliwości ubiegania się o wizy humanitarne dla osób ubiegających się o azyl;

37. podkreśla znaczenie rygorystycznego zarządzania granicami zewnętrznymi UE;

38. wyraża głębokie zaniepokojenie nieustannymi doniesieniami o brutalnym zawracaniu migrantów przez funkcjonariuszy organów ścigania w niektórych państwach członkowskich; wzywa Komisję i państwa członkowskie do zbadania tej sprawy i podjęcia skutecznych środków w celu dopilnowania, by takie strategie polityczne i praktyki zostały wyeliminowane, w tym przez zapewnienie niezależnego monitorowania działań kontroli granicznej przez istniejące krajowe instytucje praw człowieka (instytucje rzeczników praw człowieka, krajowe instytucje praw człowieka, krajowe mechanizmy prewencji), wspierane przez organy UE i organy międzynarodowe (Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, europejski komitet ds. zapobiegania torturom, ECRI, FRA), a także przez dopilnowanie, aby finansowanie UE nie było wykorzystywane do naruszania praw podstawowych; wzywa Komisję i państwa członkowskie do przestrzegania prawa międzynarodowego i unijnego, a także Karty, i do zapewnienia szerokich ram umożliwiających uporządkowaną migrację i unikanie zmuszania migrantów do korzystania z nielegalnych kanałów migracji;

39. potępia fakt, że w niektórych państwach członkowskich przyjęto prawa, strategie polityczne i praktyki uniemożliwiające skuteczną ochronę praw człowieka uchodźców, osób ubiegających się o azyl i migrantów zarówno na lądzie, jak i na morzu; apeluje do Komisji Europejskiej i państw członkowskich, aby prawa człowieka migrantów, osób ubiegających się o azyl i uchodźców, a także zasada podziału odpowiedzialności stanowiły centralny punkt ich polityki w dziedzinie migracji i azylu; wyraża głębokie zaniepokojenie z powodu sytuacji humanitarnej w hotspotach; wzywa Komisję do przedstawienia w trybie pilnym rozwiązania w związku z przypadkami rażących naruszeń praw człowieka w ośrodkach recepcyjnych dla uchodźców i migrantów na terytorium europejskim;

40. podkreśla, że ratowanie życia stanowi obowiązek prawny zgodnie z prawem międzynarodowym i prawem Unii; potępia zastraszanie, aresztowania i postępowania karne wszczęte w niektórych państwach członkowskich przeciwko organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i osobom fizycznym za udzielanie pomocy humanitarnej migrantom, których życie jest zagrożone; wzywa państwa członkowskie do dopilnowania, aby akty pomocy humanitarnej nie były uznawane za przestępstwo zgodnie z protokołem ONZ przeciwko przemytowi;

41. podkreśla, że migranci nieposiadający dokumentów powinni w pełni korzystać z przysługujących im praw podstawowych, bez względu na ich status prawny czy administracyjny; przypomina, że kobiety i dzieci mogą być zmuszane do czynności seksualnych w zamian za ochronę lub podstawowe wsparcie umożliwiające przeżycie, a często wynika to z braku pomocy, z wad systemów rejestracji, z nieprzestrzegania zasady najlepszego interesu dziecka, z rozłączania rodzin lub braku bezpiecznych i legalnych środków dostępu do UE;

42. podkreśla, że dzieci stanowią niemal jedną trzecią osób wnioskujących o azyl i że są w związku z tym szczególnie narażone; wzywa UE i jej państwa członkowskie, by zwiększyły wysiłki na rzecz niedopuszczania do sytuacji, w których małoletni bez opieki padają ofiarami handlu ludźmi i wykorzystywania seksualnego;

43. zachęca UE i państwa członkowskie do przeznaczania dostatecznych środków na działania mające osłabić model biznesowy sieci handlu ludźmi i przemytników, który regularnie stawia grupy szczególnie wrażliwe, takie jak dzieci i kobiety, w sytuacjach powodujących zagrożenie życia, aby odwieść wiele osób od podejmowania ryzyka wyruszenia w niebezpieczne i niekontrolowane trasy migracyjne, w przypadku których osoby te nie będą mogły skorzystać z oficjalnej procedury azylowej;

44. przypomina, że zatrzymanie dzieci w ośrodkach detencyjnych dla migrantów nigdy nie leży w najlepszym interesie dziecka, zgodnie z Deklaracją nowojorską w sprawie uchodźców i migrantów; wzywa UE i państwa członkowskie do zintensyfikowania działań, by położyć kres zatrzymywaniu dzieci, w szczególności w kontekście migracji w UE, oraz do wypracowania opartych na społeczności rozwiązań alternatywnych dla zatrzymania, a także do priorytetowego traktowania kwestii integracji, edukacji i pomocy psychologicznej; podkreśla, że dziecko bez opieki jest przede wszystkim dzieckiem potencjalnie zagrożonym i że to ochrona dzieci, a nie polityka w dziedzinie migracji, powinna być zasadą przewodnią państw członkowskich i Unii Europejskiej w tym zakresie, co stanowi poszanowanie podstawowej zasady dobra dziecka;

### ***Praworządność i walka z korupcją***

45. ponownie podkreśla, że korupcja poważnie zagraża demokracji, praworządności i równemu traktowaniu wszystkich obywateli; podkreśla związek między korupcją a naruszeniami praw podstawowych w wielu dziedzinach, takich jak niezależność sądów, wolność mediów i wolność

wypowiedzi dziennikarzy i demaskatorów, ośrodki detencyjne, dostęp do praw socjalnych lub handel ludźmi<sup>66</sup>;

46. wzywa instytucje i państwa członkowskie UE do zdecydowanego zwalczania korupcji i opracowania skutecznych instrumentów na rzecz zapobiegania korupcji, jej zwalczania i karnia oraz zwalczania nadużyć finansowych, a także na rzecz systematycznego monitorowania wykorzystania funduszy publicznych; wzywa Komisję, aby niezwłocznie wznowiła prowadzone w trybie rocznym monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie zwalczania korupcji w odniesieniu do instytucji i państw członkowskich UE; wzywa wszystkie państwa członkowskie do przestrzegania zaleceń GRECO;

47. podkreśla, że przestępczość zorganizowana jest możliwa przede wszystkim dzięki korupcji; zdecydowanie potępia nasilenie handlu ludźmi i wzywa państwa członkowskie i instytucje UE do zacieśnienia współpracy i nasilenia walki z przestępczością zorganizowaną;

48. potwierdza poparcie Parlamentu dla szybkiego ustanowienia skutecznej, niezależnej i w pełni operacyjnej Prokuratury Europejskiej (EPPO) w celu lepszego zwalczania nadużyć finansowych w Unii Europejskiej;

49. podkreśla, że praworządność stanowi podstawę demokracji, zachowuje podział władz, zapewnia rozliczalność, przyczynia się do budowania zaufania do instytucji publicznych i gwarantuje zasady legalności, pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, niezależności sądów, bezstronności i równości wobec prawa; podkreśla, że praworządność, a w szczególności niezależność sądów, mają kluczowe znaczenie dla zdolności obywateli do korzystania z ich podstawowych praw i wolności; zwraca uwagę, że zgodnie z art. 47 Karty praw podstawowych prawo podstawowe do skutecznego środka prawnego wymaga dostępu do „niezależnego” sądu; podkreśla, że wpływ polityczny lub kontrola sądownictwa oraz podobne bariery dla niezawisłości poszczególnych sędziów często sprawiają, że sądownictwo nie jest w stanie wypełniać swojej roli polegającej na niezależnej kontroli arbitralnego korzystania z władzy przez władzę wykonawczą i ustawodawczą; potępia wykorzystywanie systemu sądowego na potrzeby polityczne w celu zaskodzenia opozycji politycznej, jej delegitymizacji i uciszenia;

50. przypomina nierozzerwalny związek między praworządnością a prawami podstawowymi oraz potrzebę zwiększenia świadomości na temat wartości zapisanych w art. 2 TUE i w Kartie poprzez informowanie o prawach obywateli;

51. zdecydowanie potępia podejmowane przez rządy niektórych państw członkowskich próby osłabienia podziału władzy i niezależności sądów; wyraża w szczególności głębokie zaniepokojenie decyzjami, które kwestionują nadrzędność prawa europejskiego, oraz wzywa Komisję do zastosowania wszystkich dostępnych środków, aby podjąć działania przeciwko tym atakom;

52. wzywa Komisję, by zajęła się we właściwym czasie wszystkimi przypadkami naruszenia art. 2 TUE, w szczególności tymi dotyczącymi praw podstawowych, w ramach zapowiedzianego cyklicznego przeglądu praworządności; ponownie podkreśla zasadniczą potrzebę stworzenia mechanizmu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych zgodnie z apelem Parlamentu, obejmującego coroczny, niezależny, oparty na dowodach i niedyskryminacyjny przegląd oceniający przestrzeganie przez wszystkie państwa członkowskie art. 2 TUE; podkreśla, że naruszenia art. 2 TUE podważają wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi i uniemożliwiają transgraniczną współpracę sądową;

<sup>66</sup> <https://rm.coe.int/factsheet-human-rights-and-corruption/16808d9c83>.

53. ubolewa nad brakiem postępów w postępowaniach na mocy art. 7 prowadzonych w Radzie, pomimo sprawozdań i oświadczeń wydanych przez Komisję, ONZ, OBWE i Radę Europy wskazujących, że sytuacja w odnośnych państwach członkowskich pogorszyła się; wzywa Radę do uwzględnienia sytuacji w zakresie praw podstawowych, demokracji i praworządności podczas wysłuchań prowadzonych w ramach postępowania na mocy art. 7 ust. 1; przypomina, że Parlament Europejski nie może być wyłączony z tych trwających wysłuchań;

54. wzywa Komisję i Radę do pełnego wykorzystania wszystkich dostępnych im narzędzi w celu przeciwdziałania ryzyku poważnych naruszeń praworządności oraz do kontynuowania trwających postępowań wszczętych na mocy art. 7; zwraca uwagę, że nieskuteczność działań UE na rzecz ochrony praw podstawowych zagraża całemu prawu UE i opartym na nim prawom obywateli, a także osłabia wiarygodność UE;

#### ***Warunki panujące w więzieniach***

55. jest zaniepokojony złymi warunkami panującymi w więzieniach w niektórych państwach członkowskich; apeluje do państw członkowskich o poszanowanie zasad dotyczących przetrzymywania więźniów, wynikających z instrumentów prawa międzynarodowego i norm Rady Europy; przypomina, że w założeniu tymczasowe aresztowanie ma stanowić środek nadzwyczajny, wykorzystywany wyłącznie w przypadkach absolutnej konieczności, proporcjonalny oraz stosowany jak najkrócej, a także ubolewa nad tym, że stale nadużywa się tymczasowego aresztowania i nie stosuje się alternatywnych środków, które nie wiążą się z pozbawieniem wolności; przypomina, że szczególnie narażone grupy więźniów, takie jak kobiety, osoby nieletnie, mniejszości etniczne, więźniowie LGBTI, więźniowie potrzebujący opieki psychologicznej lub ciężko chorzy więźniowie, mają szczególne potrzeby, które należy wziąć pod uwagę; wzywa Komisję do przyjęcia wspólnych norm UE dotyczących warunków więziennych, by chronić prawa więźniów i promować normy przetrzymywania w UE;

#### ***Przystąpienie UE do EKPC***

56. przypomina o obowiązku przystąpienia do europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC), o którym mowa w art. 6 TUE; wzywa Komisję do podjęcia niezbędnych kroków, aby wyeliminować przeszkody prawne, które uniemożliwiają sfinalizowanie procesu przystąpienia, oraz do przedstawienia nowego projektu porozumienia w sprawie przystąpienia UE do EKPC; uważa, że zakończenie tego procesu byłoby równoznaczne z wprowadzeniem dalszych zabezpieczeń praw podstawowych obywateli i rezydentów UE oraz zapewni dodatkowy mechanizm egzekwowania praw człowieka, a mianowicie możliwość odwoływania się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w związku z naruszeniem praw człowieka wynikającym z działania instytucji UE lub państwa członkowskiego w ramach wdrażania prawa UE, wchodzącym w zakres EKPC;

o  
o o

57. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji oraz parlamentom narodowym.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego  
z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie  
przyszłych wyzwań w dziedzinie praw kobiet w Europie  
po ponad 25 latach od uchwalenia deklaracji pekińskiej  
i pekińskiej platformy działania (2021/2509(RSP))  
(2021/C 465/17)**

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając deklarację pekińską i pekińską platformę działania z 15 września 1995 r. oraz wyniki ich konferencji przeglądowych,
- uwzględniając art. 21 i 23 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej,
- uwzględniając Europejski filar praw socjalnych, w szczególności jego zasady 2, 3, 9 i 15,
- uwzględniając Agendę ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, zasadę, by „nie pozostawiać nikogo w tyle”, a w szczególności cel 1: wyeliminować ubóstwo, cel 3: zapewnić wszystkim ludziom zdrowe życia, cel 5: osiągnąć równości płci oraz poprawić warunki życia kobiet, cel 8: osiągnąć zrównoważony wzrost gospodarczy i cel 13: podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom,
- uwzględniając Konwencję Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW) z 18 grudnia 1979 r.,
- uwzględniając Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska), która weszła w życie 1 sierpnia 2014 r.,
- uwzględniając konwencję Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) nr 100 z 1951 r. dotyczącą jednakowego wynagrodzenia, konwencję MOP nr 190 z 2019 r. dotyczącą przemocy i nękania oraz konwencję MOP nr 189 z 2013 r. dotyczącą pracowników domowych,
- uwzględniając dokument pt. „Regional review of progress: regional synthesis” [Przegląd postępów w regionach: synteza regionalna] z 20 sierpnia 2019 r. sporządzony przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ,
- uwzględniając sprawozdanie UN Women pt. „Gender Equality: Women’s rights in review 25 years after Beijing” [Równość płci: przegląd praw kobiet 25 lat po deklaracji pekińskiej] opublikowane 5 marca 2020 r.,
- uwzględniając sprawozdanie Sekretarza Generalnego ONZ przedstawione 13 grudnia 2019 r. na sześćdziesiątej czwartej sesji Komisji ds. Statusu Kobiet pt. „Review and appraisal of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcomes of the twenty-third special session of the General Assembly” [Przegląd i ocena realizacji deklaracji pekińskiej i pekińskiej platformy działania oraz wyniki dwudziestej trzeciej sesji specjalnej Zgromadzenia Ogólnego],

- uwzględniając sprawozdanie Sekretarza Generalnego ONZ przedstawione 21 grudnia 2020 r. na sześćdziesiątej piątej sesji Komisji ds. Statusu Kobiet pt. „Women’s full and effective participation in decision making in public life, as well as the elimination of violence, for achieving gender equality and the empowerment of women and girls” [Pełny i faktyczny udział kobiet w procesie podejmowania decyzji w życiu publicznym, a także eliminacja przemocy w celu osiągnięcia równości płci oraz wzmocnienia pozycji kobiet i dziewcząt],
- uwzględniając dokument orientacyjny Sekretarza Generalnego ONZ pt. „The Impact of COVID-19 on Women” [„Skutki COVID-19 dla kobiet”] opublikowany 9 kwietnia 2020 r.,
- uwzględniając sprawozdanie UN Women pt. „From Insights to Action: Gender Equality in the wake of COVID-19” [Od obserwacji do działania: równość płci w następstwie pandemii COVID-19] opublikowane 2 września 2020 r.,
- uwzględniając sprawozdanie EIGE pt. „Beijing + 25: the fifth review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States” [Pekin + 25: piąty przegląd realizacji pekińskiej platformy działania w państwach członkowskich UE] opublikowane 5 marca 2020 r.,
- uwzględniając badanie EPRS pt. „Beijing Platform for Action, 25-year review and future priorities” [Pekińska platforma działania, przegląd po 25 latach i przyszłe priorytety] (Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, Parlament Europejski, 2020),
- uwzględniając sprawozdanie Funduszu Ludnościowego ONZ (UNFPA) pt. „Impact of the COVID-19 Pandemic on Family Planning and Ending Gender-based Violence, Female Genital Mutilation and Child Marriage” [Wpływ pandemii COVID-19 na planowanie rodziny oraz eliminowanie przemocy ze względu na płeć, okaleczania narządów płciowych kobiet i dziecięcych małżeństw] opublikowane 27 kwietnia 2020 r.,
- uwzględniając oświadczenie UNFPA pt. „Millions more cases of violence, child marriage, female genital mutilation, unintended pregnancy expected due to the COVID-19 pandemic” [Z powodu pandemii COVID-19 oczekuje się kilku milionów więcej przypadków przemocy, dziecięcych małżeństw, okaleczania narządów płciowych kobiet, nieplanowanych ciąży] opublikowane 28 kwietnia 2020 r.,
- uwzględniając konkluzje Rady z 9–10 grudnia 2019 r. pt. „Gospodarki w UE uwzględniające równość płci: dalsze działania”,
- uwzględniając wspólny komunikat Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z 25 listopada 2020 r. dotyczący unijnego planu działania w sprawie równości płci (GAP III),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 13 lutego 2020 r. w sprawie priorytetów UE na 64. sesję Komisji ONZ ds. Statusu Kobiet<sup>1)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 21 stycznia 2021 r. w sprawie europejskiej strategii na rzecz równouprawnienia płci<sup>2)</sup> oraz strategię Komisji Europejskiej na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 21 stycznia 2021 r. w sprawie perspektywy płci w okresie kryzysu związanego z COVID-19 oraz w okresie pokryzysowym<sup>3)</sup>,

<sup>1</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0039.

<sup>2</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2021)0025.

<sup>3</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2021)0024.



- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie faktycznego zakazu aborcji w Polsce<sup>(4)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć<sup>(5)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 23 października 2020 r. w sprawie równouprawnienia płci w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa UE<sup>(6)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie potrzeby stworzenia osobnego składu Rady do spraw równości płci<sup>(7)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 13 lutego 2019 r. w sprawie pogorszenia sytuacji w zakresie praw kobiet i równouprawnienia w UE<sup>(8)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 13 marca 2012 r. w sprawie udziału kobiet w podejmowaniu decyzji politycznych – jakość i równość<sup>(9)</sup>,
  - uwzględniając wieloletnie ramy finansowe UE na lata 2021–2027 i ich przekrojowy priorytet w zakresie uwzględniania aspektu płci,
  - uwzględniając art. 132 ust. 2 Regulaminu,
- A. mając na uwadze, że podczas Czwartej Światowej Konferencji w sprawie Kobiet w Pekinie w 1995 r. 189 rządów na całym świecie, w tym Unia Europejska i jej państwa członkowskie, zobowiązało się do działania na rzecz równości płci i wzmocnienia pozycji wszystkich kobiet i dziewcząt;
- B. mając na uwadze, że deklaracja pekińska i pekińska platforma działania przyjęte na tej konferencji są najbardziej wszechstronnym globalnym programem na rzecz promowania równości płci, uznawanym za międzynarodową kartę praw kobiet definiującą prawa kobiet jako prawa człowieka i przedstawiającą wizję równych praw, wolności i szans dla wszystkich kobiet na świecie, co potwierdzono w 2015 r. w Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, w której określono cele i konkretne środki dotyczące szeregu zagadnień mających wpływ na kobiety i dziewczęta;
- C. mając na uwadze, że od czasu przyjęcia platformy pekińskiej w 1995 r. odnotowano poprawę sytuacji kobiet i dziewcząt, zwłaszcza w Europie, jednak ogólne postępy są niedopuszczalnie powolne i istnieje ryzyko, że ciężko wywalczone zdobycze mogą zostać utracone;
- D. mając na uwadze, że ze względu na pandemię COVID-19 Forum Pokolenia Równości zostało przełożone na pierwszą połowę 2021 r.;
- E. mając na uwadze, że minęło 25 lat od Międzynarodowej Konferencji na temat Ludności i Rozwoju (ICPD) w Kairze, podczas której 179 rządów przyjęło program działania ICPD, deklarując globalne zaangażowanie na rzecz zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych zgodnie z pekińską platformą działania;

<sup>4</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0336.

<sup>5</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0025.

<sup>6</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0286.

<sup>7</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0379.

<sup>8</sup> Dz.U. C 449 z 23.12.2020, s. 102.

<sup>9</sup> Dz.U. C 251 E z 31.8.2013, s. 11.

- F. mając na uwadze, że Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet weszła w życie nieco ponad 40 lat temu i choć ratyfikowały ją wszystkie państwa członkowskie UE, postępy w dziedzinie równości kobiet i mężczyzn są powolne, jak zauważył EIGE;
- G. mając na uwadze, że Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska Rady Europy) – najbardziej wszechstronny instrument zwalczania przemocy wobec kobiet w Europie – została otwarta do podpisu 10 lat temu, jednak nie wszystkie państwa UE już ją ratyfikowały, nie przystąpiła też do niej UE;
- H. mając na uwadze, że w 2021 r. przypada dziesiąta rocznica konwencji stambulskiej Rady Europy;
- I. mając na uwadze, że aby osiągnąć postępy w dziedzinie równouprawnienia płci, konieczne jest wyeliminowanie szkodliwych struktur i stereotypów, które utrwalają nierówności; mając na uwadze, że postępy w dziedzinie równouprawnienia płci nie tylko przynoszą korzyści społeczeństwu jako całości, lecz także są celem samym w sobie;
- J. mając na uwadze, że różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn dotyczą wszystkich aspektów rynku pracy, w tym różnic w zatrudnieniu, wynagrodzeniach, emeryturach i opiece, braku dostępu do usług społecznych i ochrony socjalnej, coraz bardziej niepewnych form zatrudnienia i większego zagrożenia kobiet ubóstwem;
- K. mając na uwadze, że kryzys finansowy i jego następstwa okazują się szkodliwe dla kobiet, praw kobiet i równouprawnienia płci oraz mają długoterminowe konsekwencje; mając na uwadze, że w środkach gospodarczych w okresie kryzysu po pandemii COVID-19 trzeba uwzględniać wymiar płci i równość społeczną;
- L. mając na uwadze, że oddziaływanie kryzysu związanego z COVID-19 jest zależne od płci – kryzys związany z COVID-19 i jego skutki mają wyraźną perspektywę płci, gdyż w odmienny sposób wpływają na kobiety i mężczyzn oraz pogłębiają istniejące nierówności; mając na uwadze, że kryzys w nieproporcjonalnym stopniu dotyka kobiety, natomiast w reakcji na kryzys związany z COVID-19 aspekt płci jest zasadniczo pomijany; mając na uwadze, że zakres tych skutków sięga od niepokojącego wzrostu przemocy i molestowania ze względu na płeć po nieodpłatne i nierówne obowiązki opiekuńcze i domowe, a także obejmuje ograniczony dostęp do praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego oraz znaczny wpływ gospodarczy i zawodowy na kobiety, w szczególności pracownice służby zdrowia i opiekunki;
- M. mając na uwadze, że pandemia najbardziej dotknęła sektory i zawody zdominowane przez kobiety (takie jak służba zdrowia, opieka i służby ratunkowe, opieka społeczna, edukacja, handel detaliczny, kasjerzy, sprzątaczkę itp.) oraz gospodarkę nieformalną; mając na uwadze, że kobiety pracujące w sektorze opieki zdrowotnej są potencjalnie bardziej narażone na zakażenie niż mężczyźni, ponieważ stanowią 76% pracowników służby zdrowia w UE<sup>(10)</sup>;
- N. mając na uwadze, że ze względu na istniejący „szklany sufit” kobiety nie są zaangażowane na równi z mężczyznami w proces podejmowania decyzji; mając na uwadze, że w większości państw członkowskich UE nie osiągnięto jeszcze równego podziału władzy między męż-

<sup>10</sup> EIGE, Baza danych statystycznych dotyczących płci, <https://eige.europa.eu/covid-19-and-gender-equality/frontline-workers>.

czyzn i kobiety w gabinetach rządowych, parlamentach, administracji publicznej, w grupach zadaniowych ds. COVID-19 i w zarządach spółek;

- O. mając na uwadze, że kobiety doświadczają krzyżowych nierówności i dyskryminacji, m.in. związanych z rasą, pochodzeniem etnicznym lub społecznym, orientacją seksualną, tożsamością i ekspresją płciową, religią lub przekonaniami, statusem rezydenta i niepełnosprawnością, oraz że aby osiągnąć równość płci z pożytkiem dla wszystkich kobiet, działania muszą dotyczyć wszystkich form dyskryminacji; mając na uwadze, że w polityce UE trzeba wzmocnić podejście przekrojowe, aby zająć się instytucjonalnym, strukturalnym i historycznym wymiarem dyskryminacji; mając na uwadze, że analiza interseksjonalna nie tylko umożliwi zrozumienie barier strukturalnych, ale również oferuje dowody pozwalające tworzyć wskaźniki referencyjne i wyznaczać drogę prowadzącą do strategicznej i skutecznej polityki zwalczania systemowej dyskryminacji, wykluczenia i nierówności społecznych;
- P. mając na uwadze, że kobietom częściej zagraża bezrobocie, a status ich zatrudnienia jest niepewny (na przykład ze względu na umowy o pracę), co prowadzi do braku bezpieczeństwa zatrudnienia; mając na uwadze, że w sektorze opieki pracują głównie kobiety (76%)(<sup>11</sup>) i że zazwyczaj ich płace i warunki pracy są niepewne; mając na uwadze, że kobiety stanowią większość zarówno użytkowników, jak i dostawców usług sektora socjalnego, więc brak odpowiedniego zabezpieczenia takich usług uniemożliwia kobietom pełne uczestnictwo w rynku pracy, co sprawia, że zagadnienia płci są pomijane w planowaniu, sporządzaniu budżetu i świadczeniu usług sektora socjalnego;
- Q. mając na uwadze, że zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć nadal wynosi 14% w Europie(<sup>12</sup>) i 20% na świecie(<sup>13</sup>), a luka emerytalna między kobietami a mężczyznami sięga w niektórych państwach członkowskich UE nawet 40%; mając na uwadze, że zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć prowadzi do zróżnicowania emerytur, co zwiększa ryzyko ubóstwa i wykluczenia, zwłaszcza wśród kobiet starszych i żyjących w jednoosobowych gospodarstwach domowych; mając na uwadze, że zarówno dysproporcje w wynagrodzeniach, jak i niepewność zatrudnienia mają bezpośredni wpływ na przyszłe emerytury;
- R. mając na uwadze, że nierówny podział nieodpłatnej opieki i prac domowych poważnie ogranicza udział kobiet w gospodarce; mając na uwadze, że nieodpłatna praca opiekuńcza kobiet ma zasadnicze znaczenie dla podtrzymania społeczeństw podczas kryzysu związanego z COVID-19, jednak obowiązki opiekuńcze utrzymują 7,7 mln kobiet w Europie poza rynkiem pracy, podczas gdy niepracujących mężczyzn jest 450 tys.(<sup>14</sup>); mając na uwadze, że charakter zatrudnienia kobiet będący skutkiem niepłatnej opieki (tj. praca w niepełnym wymiarze godzin) jest istotnym czynnikiem wpływającym na różnice w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn; mając na uwadze, że więcej kobiet niż mężczyzn podejmuje się długoterminowej nieformalnej opieki co najmniej kilka dni w tygodniu lub codziennie i ogólnie kobiety stanowią 62% wszystkich osób świadczących długoterminową nieformalną opiekę w UE(<sup>15</sup>);

<sup>11</sup> EIGE Pracownicy pierwszego kontaktu <https://eige.europa.eu/covid-19-and-gender-equality/frontline-workers>.

<sup>12</sup> EIGE Przegląd platformy pekińskiej [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=sdg\\_05\\_20&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=sdg_05_20&lang=en).

<sup>13</sup> MOP Zrozumienie luki płacowej ze względu na płeć [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---act\\_emp/documents/publication/wcms\\_735949.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---act_emp/documents/publication/wcms_735949.pdf)

<sup>14</sup> Badanie EIGE pt. „Gender inequalities in care and consequences for the labour market” [Nierówność płci w sprawowaniu opieki i ich konsekwencje dla rynku pracy].

<sup>15</sup> EIGE Wskaźnik równouprawnienia płci 2019 <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2019-report/informal-care-older-people-people-disabilities-and-long-term-care-services>.

- S. mając na uwadze, że w skali globalnej 35% kobiet doświadczyło przemocy fizycznej lub seksualnej ze strony partnera lub przemocy seksualnej ze strony osoby niebędącej partnerem; mając na uwadze, że podczas pandemii COVID-19 doszło do dramatycznego wzrostu przemocy ze strony partnera, co ONZ określa „drugą pandemią”, przy czym wśród państw członkowskich Światowej Organizacji Zdrowia Europa odnotowano 60-procentowy wzrost liczby zgłoszeń alarmowych od kobiet, które padły ofiarą przemocy ze strony partnera<sup>(16)</sup>;
- T. mając na uwadze, że kobiety są bardziej narażone na skutki zmiany klimatu<sup>(17)</sup>; mając na uwadze, że kobiety, choć wydają się przejawiać w swoich zachowaniach większą troskę o klimat niż mężczyźni, nadal są niedostatecznie reprezentowane na stanowiskach decyzyjnych związanych z przeciwdziałaniem kryzysowi klimatycznemu i w skali globalnej stanowią jedynie 32% siły roboczej w sektorze energii ze źródeł odnawialnych<sup>(18)</sup>;
- U. mając na uwadze, że różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn istnieją we wszystkich dziedzinach technologii cyfrowych, zwłaszcza w innowacyjnych technologiach takich jak AI i cyberbezpieczeństwo; mając na uwadze, że stereotypy płciowe, kulturowe zniechęcanie oraz brak świadomości i promowania żeńskich wzorców do naśladowania ograniczają szanse dziewcząt i kobiet na studiach oraz w zawodach związanych ze STEM;
- V. mając na uwadze, że w niektórych państwach członkowskich doszło do wyraźnego pogorszenia się sytuacji oraz istnieje ryzyko, że równouprawnienie płci może dalej spadać na liście priorytetów państw członkowskich;
1. z ubolewaniem stwierdza, że na posiedzeniu wysokiego szczebla poświęconym przyspieszeniu działań, aby osiągnąć równość płci i wzmocnić pozycję wszystkich kobiet i dziewcząt, które odbyło się 1 października 2020 r. podczas Zgromadzenia Ogólnego ONZ upamiętniającego konferencję pekińską, światowi przywódcy ze 100 krajów uznali, że ogólne postępy w dziedzinie praw kobiet są znacznie mniejsze od tego, do czego zobowiązali się podczas konferencji w Pekinie w 1995 r.;
  2. podkreśla, że w sprawozdaniu UN Women pt. „*Gender equality: Women’s rights in review 25 years after Beijing*” (*Równość płci: przegląd praw kobiet 25 lat po ustaleniach w Pekinie*)<sup>(19)</sup> przedstawiono, w jaki sposób na całym świecie postępy na drodze do równości płci są w rzeczywistości niepewne, a z trudem wywalczone postępy są zaprzepaszczane;
  3. z niepokojem zauważa, że w piątym przeglądzie pekińskiej platformy działania opublikowanym przez EIGE w 2020 r. podkreślono, że żadne europejskie państwa członkowskie nie osiągnęło wszystkich celów określonych w konwencji pekińskiej w 1995 r.; ubolewa, że
- 
- <sup>16</sup> British Medical Journal, „Covid-19: EU states report 60% rise in emergency calls about domestic violence” [COVID-19 – Państwa UE donoszą o 60-procentowym wzroście liczby zgłoszeń alarmowych o przemoc domowej], 11 maja 2020 r., dostępne pod adresem: <https://www.bmj.com/content/369/bmj.m1872>. Sprawozdanie Sekretarza Generalnego ONZ z lipca 2020 r. pt. „Intensification of efforts to eliminate all forms of violence against women and girls” [Intensyfikacja działań w celu wyeliminowania wszelkich form przemocy wobec kobiet i dziewcząt]: <https://undocs.org/en/A/75/274>.
- <sup>17</sup> EIGE, Area K – Women and the environment: climate change is gendered [Obszar K – Kobiety i środowisko: zmiana klimatu ma wymiar dotyczący płci], 5 marca 2020 r., dostępne pod adresem: <https://eige.europa.eu/publications/beijing-25-policy-brief-area-k-women-and-environment>.
- <sup>18</sup> Briefing EPRS pt. „Beijing Platform for Action, 25 year review and future priorities” [Pekińska platforma działania, przegląd po 25 latach i przyszłe priorytety], 27 lutego 2020 r., dostępne pod adresem: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2020\)646194](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)646194).
- <sup>19</sup> Sprawozdanie UN Women „Gender equality: „Women’s rights in review 25 years after Beijing”, <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/03/womens-rights-in-review>.

według wskaźnika równouprawnienia płci EIGE z 2020 r. postępy w osiągnięciu równości kobiet i mężczyzn utknęły w martwym punkcie oraz że, pomimo wysiłków na rzecz poprawy równości płci przynoszących pewne rezultaty, utrzymujące się nierówności i różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn nadal są odnotowywane w UE we wszystkich obszarach objętych zakresem pekińskiej platformy działania;

4. podkreśla, że społeczne i gospodarcze skutki COVID-19 szczególnie dotkliwie dotyczą kobiety i dziewczęta, pogłębiają istniejące wcześniej różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn oraz mogą doprowadzić do cofnięcia osiągniętych do tej pory postępów; podkreśla w związku z tym, że według szacunków UN Women<sup>(20)</sup> pandemia doprowadzi do wzrostu liczby kobiet i dziewcząt żyjących poniżej granicy ubóstwa na świecie o 47 mln, co sprawi, że ich łączna liczba wzrośnie do 435 mln, podczas gdy podczas pandemii gwałtownie wzrosła przemoc ze względu na płeć, a kobiety szybciej tracą pracę i środki utrzymania, ponieważ pracują zwłaszcza w sektorach gospodarki, które ucierpiały najbardziej;

5. uznaje, że więcej kobiet jest wybieranych i mianowanych na stanowiska decyzyjne, ale ubolewa, że postępy są powolne i że parytet osiągnięto jedynie w kilku państwach członkowskich UE;

6. przypomina swoje stanowisko z 17 grudnia 2020 r. i wzywa Radę do utworzenia specjalnego składu ds. równouprawnienia płci w celu wdrożenia wspólnych i konkretnych środków w odpowiedzi na wyzwania w obszarze praw kobiet i równouprawnienia płci, a także w celu zadbania o to, by kwestie równości płci były omawiane na najwyższym szczeblu politycznym;

7. ubolewa, że uwzględnianie aspektu płci nie jest systematycznie stosowane we wszystkich obszarach polityki i programach finansowania UE; z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie uwzględniania aspektu płci jako priorytetu horyzontalnego w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027; wzywa Komisję, aby zapewniła systematyczne uwzględnianie aspektu płci jako kluczowej strategii wspierania realizacji równouprawnienia płci oraz aby wdrożyła uwzględniające aspekt płci budżetowanie, praktyki i plany działania w porozumieniu z ekspertami ds. sporządzania budżetu z uwzględnieniem aspektu płci, aby zapewnić kobietom i mężczyznom równe korzyści z wydatków publicznych na wszystkich szczeblach sporządzania budżetu oraz aby punkt widzenia kobiet był uwzględniany we wszystkich obszarach, przy czym należy przeznaczyć specjalne środki na przeciwdziałanie czynnikom nierówności, takim jak przemoc wobec kobiet i dziewcząt, w tym przy przydzielaniu środków z programu „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”, który ma na celu promowanie równości płci;

8. wzywa Komisję i państwa członkowskie do opracowania i wdrożenia konkretnych planów i zestawu działań, którym towarzyszyć będzie odpowiednie finansowanie, w oparciu o dwańście obszarów problematycznych określonych w pekińskiej platformie działania, zwłaszcza w odniesieniu do kobiet i ubóstwa, kobiet i gospodarki, władzy i podejmowania decyzji, kobiet i przemocy, kobiet i środowiska, a także kobiet i zdrowia, w celu poprawy sytuacji w zakresie praw kobiet i realizowania programu na rzecz równości płci, z myślą o zbliżającym się Forum Pokolenia Równości;

9. ubolewa, że w ostatnich latach nasilają się tendencje regresywne odnotowywane w niektórych krajach w odniesieniu do kwestionowania konwencji stambulskiej, ostrego sprzeciwu wobec

<sup>20</sup> Sprawozdanie UN Women „Gender equality in the wake of COVID-19” (Równość płci w następstwie COVID-19) <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/09/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19>.

praw i zdrowia reprodukcyjnych i seksualnych kobiet oraz wyzwań związanych z autonomią cielesną i kontrolą płodności; zdecydowanie potępił przyjęcie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia wprowadzającego de facto zakaz aborcji, a w konsekwencji pogarszającego sytuację kobiet w Polsce w zakresie praw i zdrowia reprodukcyjnych i seksualnych, a także nieuzasadnione nadmierne ograniczenia dostępu do aborcji;

10. przypomina, że prawa kobiet są prawami człowieka oraz że stanowią niezbywalną, integralną i niepodzielną część powszechnych praw człowieka, jak stwierdzono na Czwartej Światowej Konferencji w sprawie Kobiet;

11. wzywa Komisję i państwa członkowskie, by monitorowały i usprawniały gromadzenie porównywalnych danych dotyczących wieku, pochodzenia rasowego i etnicznego oraz zdezagregowanych według kryterium płci danych, aby poprawić analizę ilościową oraz opracować i wdrożyć polityki UE, które lepiej uwzględniałyby perspektywę przekrojową płci; podkreśla znaczenie EIGE jako źródła wiarygodnych i odpowiednich danych zdezagregowanych według kryterium płci, wykorzystywanych na potrzeby analizy ustawodawczej i podejmowania decyzji, a także podkreśla, jak ważne jest zabezpieczanie i zwiększanie finansowania i zdolności EIGE; wzywa również EIGE i wszystkie inne właściwe instytucje i agencje UE do opracowania i uwzględnienia nowych wskaźników, takich jak ubóstwo pracujących, ubóstwo czasowe czy wartość pracy opiekuńczej;

12. przypomina, że w Unii Europejskiej żyje 46 mln kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami, a połowa kobiet z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym jest nieaktywna zawodowo; podkreśla szczególne problemy, z jakimi borykają się kobiety z niepełnosprawnościami, i przypomina, że wskaźnik deprivacji materialnej kobiet z niepełnosprawnościami jest wysoki we wszystkich państwach członkowskich; w związku z tym potwierdza, że należy w większym stopniu uwzględnić perspektywę płci w przyszłej strategii na rzecz równego traktowania osób z niepełnosprawnością na 2021 r.;

13. wzywa Radę i państwa członkowskie do zatwierdzenia i wdrożenia dyrektywy antydyskryminacyjnej oraz dopilnowania, by we wszystkich państwach członkowskich UE wyeliminowano dyskryminację krzyżową i z wielu przyczyn jednocześnie;

### ***Kobiety i ubóstwo***

14. podkreśla, że płeć pozostaje istotnym czynnikiem w strukturze ubóstwa w UE oraz że, choć wskaźniki wykluczenia społecznego i różnice w poziomie ubóstwa ze względu na płeć znacznie się różnią w poszczególnych krajach, zagrożonych ubóstwem jest 23,3% kobiet w porównaniu z 21,6% mężczyzn<sup>(21)</sup>; podkreśla, że takie ryzyko znacznie wzrasta wraz z wiekiem i że wpływ na nie ma również skład gospodarstwa domowego, pochodzenie rasowe lub etniczne, niepełnosprawność i status zatrudnienia; podkreśla, że zróżnicowanie wynagrodzenia, emerytur i opieki ze względu na płeć jest istotnym czynnikiem feminizacji ubóstwa;

15. wzywa Komisję i państwa członkowskie do zajęcia się problemem feminizacji ubóstwa we wszystkich jego formach, w tym ubóstwa wśród osób starszych, w szczególności w drodze uwzględniania aspektu płci w dziedzinie dostępności należytych uprawnień emerytalnych

<sup>21</sup> W 2014 r. ponad 122 mln osób w UE żyło w gospodarstwach domowych uznanych za biedne, tj. było zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Z tych 122 mln 53% to kobiety, a 47% to mężczyźni. Sprawozdanie EIGE „Poverty, gender and intersecting inequalities in the EU” (Ubóstwo, płeć i nierówności krzyżowe w UE), 2016 <https://eige.europa.eu/publications/poverty-gender-and-intersecting-inequalities-in-the-eu>.



i dostępie do nich, aby wyeliminować zróżnicowanie emerytur ze względu na płeć, a także dzięki poprawie warunków pracy w sektorach i zawodach zdominowanych przez kobiety; podkreśla, że należy zająć się społecznym, gospodarczym i kulturowym niedocenianiem zawodów zdominowanych przez kobiety, a także zwalczać takie stereotypy i zjawisko nadmiernej reprezentacji kobiet w nietypowych formach zatrudnienia;

16. podkreśla, że przy przewyżczeniu nierówności w zakresie emerytur oraz przy ogólnym zachowywaniu i podnoszeniu wysokości emerytur konieczne jest, aby systemy zabezpieczenia społecznego nadal istniały w sferze publicznej oraz by uwzględniały zasady solidarności i redystrybucji, a także by podejmowano zdecydowane wysiłki w celu zwalczania niepewnych i nieregulowanych form zatrudnienia;

17. wzywa Komisję, aby przedstawiła strategię walki z ubóstwem w celu zwalczania feminizacji ubóstwa, ze szczególnym uwzględnieniem monoparentalnych gospodarstw domowych prowadzonych przez kobiety; wzywa również państwa członkowskie, by wdrożyły specjalne środki socjalne w celu przeciwdziałania ryzyku wykluczenia społecznego i ubóstwa w odniesieniu do dostępu do przystępnych cenowo mieszkań, transportu i energii;

18. zwraca się do państw członkowskich, by podjęły konkretne środki w celu przeciwdziałania zagrożeniu ubóstwem w podeszłym wieku, oraz wzywa Komisję do uwzględnienia aspektu płci w kontekście ubóstwa w swoich ramach dotyczących wzrostu gospodarczego i polityki społecznej; z zadowoleniem przyjmuje wskaźniki zdezagregowane według kryterium płci w mechanizmie monitorującym wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych; podkreśla, że należy uwzględnić perspektywę płci przy zastosowaniu podejścia przekrojowego zgodnie z zasadami 2 i 3 filaru, i wzywa do lepszej koordynacji między Europejskim filarem praw socjalnych a europejskim semestrem; wzywa Komisję do opracowania i włączenia do europejskiego semestru wskaźnika równouprawnienia płci w celu monitorowania wpływu polityki makroekonomicznej oraz transformacji ekologicznej i cyfrowej na równouprawnienie płci;

19. wzywa Komisję i państwa członkowskie do potraktowania kwestii kobiet jako centralnego elementu odbudowy po pandemii, aby nie zniweczyć postępów osiągniętych w niwelowaniu luki dochodowej ubogich pomiędzy kobietami i mężczyznami spowodowanej kryzysem związanym z COVID-19;

### ***Kobiety i środowisko***

20. z zadowoleniem przyjmuje, że zarówno w trzecim planie działania w sprawie równości płci, jak i w strategii na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025 uznano aspekt płci w kontekście zmiany klimatu; podkreśla, że równość płci ma zasadnicze znaczenie dla zarządzania kryzysem klimatycznym;

21. podkreśla, że kobiety są potężnymi inicjatorami zmian; wzywa UE i państwa członkowskie do zajęcia się problemem zróżnicowania sytuacji kobiet i mężczyzn na stanowiskach decyzyjnych związanych z działaniami w dziedzinie klimatu na wszystkich szczeblach społeczeństwa;

22. wzywa Komisję i państwa członkowskie do opracowania i promowania celów, założeń i wskaźników uwzględniających aspekt płci, a także do gromadzenia danych zdezagregowanych według kryterium płci podczas planowania, wdrażania, monitorowania i oceny polityk, programów i projektów dotyczących zmiany klimatu, a także do ustanowienia punktów kontaktowych ds. płci i zmiany klimatu we wszystkich instytucjach rządowych;

***Kobiety i gospodarka, kobiety a władza i proces decyzyjny***

23. podkreśla, jak ważna jest pełna integracja kobiet na równi z mężczyznami we wszystkich dziedzinach życia społecznego i gospodarczego oraz aktywne promowanie zrównoważonej pod względem płci reprezentacji na wszystkich szczeblach procesu decyzyjnego; w związku z tym wzywa Komisję do odblokowania dyrektywy w sprawie kobiet w zarządach, która utknęła w Radzie Europejskiej;

24. wzywa UE, aby ustanowiła cele, plany działania, harmonogramy i tymczasowe środki specjalne w celu osiągnięcia parytetu płci i dążenia do zrównoważonej reprezentacji na wszystkich stanowiskach wykonawczych, ustawodawczych i administracyjnych;

25. podkreśla, że pełna integracja kobiet na rynku pracy i promowanie przedsiębiorczości kobiet mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia długoterminowego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, zwalczania nierówności i wspierania niezależności ekonomicznej kobiet;

26. wzywa UE do wzmocnienia wysiłków na rzecz zlikwidowania różnic wynagrodzenia ze względu na płeć i na rzecz egzekwowania zasady równości wynagrodzeń poprzez przyjęcie przepisów zwiększających przejrzystość wynagrodzeń, w tym obowiązkowych środków dla wszystkich przedsiębiorstw; ubolewa, że wniosek Komisji dotyczący wiążących środków w dziedzinie przejrzystości wynagrodzeń nie został jeszcze przedstawiony zgodnie z planem;

27. z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie się Komisji do monitorowania transpozycji dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym do prawodawstwa krajowego do 2022 r. oraz do zapewnienia jej pełnego wdrożenia przez państwa członkowskie w porozumieniu z organizacjami działającymi na rzecz praw kobiet i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego; zachęca również państwa członkowskie do wykraczania poza minimalne standardy dyrektywy; zwraca uwagę, że dobrym punktem wyjścia jest rozszerzenie przepisów dotyczących rodzicielstwa w celu uwzględnienia opieki długoterminowej nad niepełnosprawnymi członkami rodziny i osobami starszymi, i zwraca się do Komisji, by rozważyła dalsze rozszerzenie tych przepisów, aby zapobiec utracie pracowników, zwłaszcza kobiet;

28. podkreśla, że zmiany warunków pracy, jak przejście na pracę zdalną, mogą mieć wpływ na zdolność do rozłączenia się i doprowadzić do zwiększenia obciążenia pracą, przy czym kobiety są w takim przypadku o wiele bardziej narażone niż mężczyźni w związku z ich rolą jako głównych lub tradycyjnych opiekunek domu i rodziny;

29. apeluje do Komisji o przedstawienie wniosku, w którym przyjmie się całościowe podejście do opieki obejmujące cały cykl życia, z uwzględnieniem potrzeb zarówno opiekunów, jak i podopiecznych, oraz ustanowi się minimalne normy opieki i wytyczne dotyczące jakości opieki na wszystkich etapach życia, w tym opieki nad dziećmi, osobami starszymi i osobami o długoterminowych potrzebach w zakresie opieki;

30. wzywa Komisję, by zbadała udział kobiet w rynku pracy i zapewniła znaczący udział kobiet w pracach kluczowych organów decyzyjnych oraz w opracowywaniu uwzględniających aspekt płci pakietów odbudowy i pakietów bodźców gospodarczych w wieloletnich ramach finansowych i planie odbudowy Next Generation EU; zauważa, że kryzys związany z COVID-19 szczególnie dotkliwie dotyka kobiety na rynkach pracy, biorąc pod uwagę wzrost stopy bezrobocia wśród kobiet; w związku z tym wzywa Komisję do wprowadzenia szczególnych środków w celu rozwiązania problemu luki w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami poprzez ukierunkowaną dystrybucję funduszy w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, przy

czym państwa członkowskie UE muszą realizować konkretne działania mające na celu rozwiązanie problemu bezrobocia kobiet, ubóstwa kobiet i nasilenia przypadków przemocy wobec kobiet i dziewcząt, ponieważ są to przeszkody uniemożliwiające kobietom pełny udział we wszystkich dziedzinach życia, w tym w zatrudnieniu;

31. podkreśla, że należy zagwarantować kobietom wykonującym pracę domową prawo do godziwych warunków pracy i jednakowej ochrony socjalnej poprzez zapewnienie ratyfikacji i wdrożenia konwencji MOP nr 189 dotyczącej godnej pracy dla osób pracujących w gospodarstwie domowym;

32. z niepokojem zauważa, że kobiety stanowią zaledwie 18%<sup>(22)</sup> spośród 8 mln specjalistów w dziedzinie ICT w UE oraz że grozi im dalsze wykluczenie z agendy cyfrowej UE; wzywa Komisję, by wzmocniła strategię polityczną promującą większy udział kobiet w karierach i studiach w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki, oraz podkreśla potrzebę włączenia kobiet w rozwijające się dziedziny gospodarki, które są istotne dla zrównoważonego rozwoju, w tym w sektorach ICT, technologii cyfrowej i sztucznej inteligencji, i zapewnienia ich reprezentacji w tych dziedzinach;

33. wzywa instytucje europejskie do wprowadzenia wiążących środków takich jak parytety w celu zapewnienia parytetu płci w wybranych organach i wzywa państwa członkowskie do zapewnienia zrównoważonej reprezentacji kobiet i mężczyzn zarówno w Parlamencie Europejskim, jak i w parlamentach narodowych; apeluje również o strategię gwarantującą znaczącą reprezentację kobiet z różnych środowisk na stanowiskach decyzyjnych w instytucjach europejskich;

### ***Kobiety i przemoc: eliminowanie przemocy uwarunkowanej płcią***

34. z zadowoleniem przyjmuje zawarte w strategii na rzecz równouprawnienia płci zobowiązanie się Komisji do zwalczania przemocy uwarunkowanej płcią i ponawia apel o zakończenie ratyfikacji przez UE konwencji stambulskiej na podstawie powszechnego przystąpienia oraz o opowiedzenie się za ratyfikacją i wdrożeniem tej konwencji przez wszystkie państwa członkowskie; wzywa państwa członkowskie, by uwzględniły zalecenia GREVIO i udoskonaliły prawodawstwo w celu jego lepszego dostosowania do postanowień konwencji stambulskiej z myślą o zapewnieniu właściwego wdrożenia i egzekwowania;

35. z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę rozszerzenia pojęcia przestępstwa, aby obejmowało konkretne formy przemocy ze względu na płeć zgodnie z art. 83 ust. 1 TFUE, i wobec tego wzywa Komisję do przedstawienia wniosku dotyczącego całościowej, ukierunkowanej na ofiary dyrektywy UE w celu zapobiegania wszelkim formom przemocy ze względu na płeć i zwalczania jej; przypomina, że takie nowe środki ustawodawcze powinny w każdym razie być uzupełnieniem ratyfikacji konwencji stambulskiej;

36. wzywa UE do pilnego zajęcia się problemem rosnącej przemocy ze względu na płeć podczas pandemii COVID-19; w związku z tym wzywa Komisję do opracowania protokołu Unii Europejskiej w sprawie przemocy ze względu na płeć w czasach kryzysu oraz do uwzględnienia usług ochrony ofiar, takich jak telefony zaufania, bezpieczne zakwaterowanie i usługi zdrowotne, jako „podstawowych usług” w państwach członkowskich, aby zapobiegać przemocy ze względu na płeć i wspierać ofiary przemocy domowej podczas kryzysów takich jak pandemia COVID-19; zauważa z zaniepokojeniem brak dostępnych danych na temat przemocy wobec

<sup>22</sup> Tablica wyników „Kobiety w sektorze cyfrowym” Komisji z 2020 r.

kobiet i dziewcząt, które to dane mogłyby uchwycić wzrost liczby przypadków w czasie pandemii COVID-19;

37. podkreśla rolę edukacji i wzywa do zwalczania stereotypów związanych z płcią, które torują drogę przemocy uwarunkowanej płcią; wzywa UE do dopilnowania, aby wszystkie instytucje publiczne UE wprowadziły kodeksy postępowania ustanawiające zero tolerancji dla przemocy, dyskryminacji i nadużyć oraz wewnętrzne mechanizmy zgłaszania przypadków i składania skarg oraz aby przestrzegały tych kodeksów i stosowały te mechanizmy;

38. podkreśla, że należy gromadzić i organizować w państwach członkowskich dane zdezagregowane według kryterium płci i wieku na temat wszystkich form przemocy uwarunkowanej płcią; z zadowoleniem przyjmuje ogłoszenie nowego ogólnounijnego badania FRA na temat częstotliwości występowania wszystkich form przemocy wobec kobiet i tendencji w tym zakresie;

39. wzywa państwa członkowskie i Komisję do przyjęcia konkretnych środków w celu wyeliminowania cyberprzemocy, w tym nękania w internecie, agresji elektronicznej i mizoginistycznej mowy nienawiści, która w sposób nieproporcjonalny dotyka kobiety i dziewczęta, a także do zajęcia się w szczególności rosnącą liczbą tych form przemocy ze względu na płeć podczas pandemii COVID-19; wzywa Komisję do przedstawienia odpowiednich przepisów i wszelkich innych możliwych działań mających na celu wyeliminowanie mowy nienawiści i nękania w internecie;

40. wzywa państwa członkowskie do niezwłocznego ratyfikowania i wdrożenia niedawno przyjętej konwencji MOP nr 190 w sprawie eliminacji przemocy i molestowania w świecie pracy;

41. wzywa państwa członkowskie do skutecznego wdrożenia dyrektywy 2011/36/UE<sup>(23)</sup> w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, a także do przyjęcia konkretnych środków w celu rozwiązania problemu przemocy wobec kobiet i nierówności płci jako podstawowych przyczyn handlu ludźmi; wzywa Komisję, by dokonała przeglądu dyrektywy, po przeprowadzeniu dogłębnej oceny skutków, w celu poprawy środków służących zapobieganiu wszelkim formom handlu ludźmi i ich ściganiu, zwłaszcza handlu ludźmi do celów wykorzystywania seksualnego, ponieważ jest to najbardziej rozpowszechniony i zgłaszany cel handlu ludźmi i dotyczy on 92% kobiet i dziewcząt będących ofiarami handlu ludźmi w Europie; wzywa ponadto Komisję do zmiany dyrektywy w celu dopilnowania, by państwa członkowskie jednoznacznie uznały za przestępstwo świadome korzystanie z usług świadczonych przez ofiary handlu ludźmi;

### ***Kobiety i zdrowie***

42. przypomina, że powszechny dostęp do opieki zdrowotnej jest prawem człowieka, które można zagwarantować jedynie poprzez powszechny system dostępny dla wszystkich, niezależnie od sytuacji społecznej i gospodarczej; wzywa UE i jej państwa członkowskie do zapewnienia odpowiedniego świadczenia opieki zdrowotnej i zagwarantowania równego dostępu;

43. wzywa państwa członkowskie do inwestowania w solidne i odporne publiczne systemy opieki zdrowotnej oraz do zadbania o to, by pracownicy służby zdrowia, z których większość to zazwyczaj kobiety zajmujące gorzej płatne stanowiska, byli sprawiedliwie wynagradzani i mieli godne warunki pracy;

---

<sup>23</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz.U. L 101 z 15.4.2011, s. 1).

44. wzywa do powszechnego poszanowania praw i zdrowia reprodukcyjnych i seksualnych oraz zapewnienia dostępu do nich, zgodnie z programem działania Międzynarodowej Konferencji na temat Ludności i Rozwoju oraz pekińską platformą działania;

45. podkreśla, że dostęp do usług planowania rodziny i opieki zdrowotnej nad matkami, a także bezpiecznych i legalnych usług aborcyjnych to bardzo ważny element gwarantujący prawa kobiet i ratujący ich życie;

46. wzywa państwa członkowskie do zapewnienia młodym ludziom kompleksowej edukacji seksualnej oraz dostępu do opieki zdrowotnej w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, w tym do antykoncepcji, planowania rodziny oraz bezpiecznej i legalnej aborcji;

47. odnotowuje, jak ważne jest lepsze uwzględnianie perspektywy płci przy stawianiu diagnoz lekarskich i planowaniu leczenia w celu zapewnienia wszystkim odpowiedniej jakości leczenia; podkreśla, że choroby kobiece i ich schorzenia podstawowe są nadal niedostatecznie diagnozowane, leczone i badane;

### ***Forum Pokolenia Równości***

48. wzywa Komisję i państwa członkowskie do wzmocnienia wysiłków na rzecz realizacji Agendy 2030 i celów zrównoważonego rozwoju, w szczególności celu zrównoważonego rozwoju nr 3 i nr 5, w celu zadbania o to, by żadna kobieta ani dziewczyna nie była dyskryminowana, narażona na przemoc lub wykluczenie oraz by każda z nich miała dostęp do opieki zdrowotnej, żywności, edukacji i możliwości zatrudnienia;

49. podkreśla, jak ważne jest zaangażowanie UE na rzecz pekińskiej platformy działania i konferencji przeglądowych, oraz wzywa Komisję i państwa członkowskie do przestrzegania ich nadrzędnych zobowiązań w zakresie równouprawnienia płci i wzmocnienia pozycji kobiet;

50. z zadowoleniem przyjmuje udział i współprzewodnictwo państw członkowskich i Komisji w koalicjach działań;

51. podkreśla, jak ważne jest, by na przyszłym Forum Pokolenia Równości osiągnąć ambitne wyniki, w tym by Komisja i państwa członkowskie przyjęły, również w ramach koalicji działań, zestaw przyszłościowych ambitnych zobowiązań i działań, na które przeznaczone zostaną konkretne środki;

52. wzywa wszystkie państwa członkowskie i Komisję do zakończenia corocznego monitorowania i sprawozdawczości krajowej w ramach sprawozdania z postępu prac koalicji działań;

53. wzywa UE, by zapewniła pełne zaangażowania Parlamentu i jego Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia w proces podejmowania decyzji dotyczących stanowiska UE prezentowanego na Forum Pokolenia Równości;

o  
o o

54. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji oraz rządów i parlamentom państw członkowskich.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego  
z dnia 11 marca 2021 r. w sprawie ogłoszenia UE  
strefą wolności osób LGBTIQ (2021/2557(RSP))  
(2021/C 474/15)**

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”),
- uwzględniając art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE),
- uwzględniając europejską konwencję praw człowieka oraz powiązane orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka,
- uwzględniając dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy<sup>(1)</sup>,
- uwzględniając dyrektywę 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającą rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającą dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/194/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG i 93/96/EWG<sup>(2)</sup>,
- uwzględniając dyrektywę 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług<sup>(3)</sup>,
- 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 pracy<sup>(4)</sup>,
- uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE),
- uwzględniając komunikat Komisji z 12 listopada 2020 r. zatytułowany „Unia równości: strategia na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025” (COM(2020)0698),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie przyszłości wykazu działań na rzecz osób LGBTI (2019–2024)<sup>(5)</sup>,

---

<sup>1</sup> Dz.U. L 303 z 2.12.2002, s. 16.

<sup>2</sup> Dz.U. L 158 z 30.4.2004, s. 77.

<sup>3</sup> Dz.U. L 373 z 21.12.2004, s. 37.

<sup>4</sup> Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23.

<sup>5</sup> Dz.U. C 449 z 23.12.2020, s. 146.



- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI<sup>(6)</sup>,
- uwzględniając Wytyczne UE w sprawie promowania i ochrony wszystkich praw człowieka przysługujących lesbijkom, gejom, osobom biseksualnym, transpłciowym i interseksualnym (LGBTI), przyjęte przez Radę w 2013 r.,
- uwzględniając wyniki badania UE dotyczącego osób LGBT zainicjowanego przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) w 2019 r.,
- 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 praworządności<sup>(7)</sup>,
- 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 Unia<sup>(8)</sup>,
- uwzględniając zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich z 31 marca 2010 r. w sprawie środków zwalczania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową (CM/Rec(2010)5) oraz normy przyjęte przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy,
- uwzględniając memorandum Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 3 grudnia 2020 r. w sprawie stygmatyzacji osób LGBTI w Polsce,
- uwzględniając debatę w Komisji Spraw Bieżących Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, a także jej późniejsze sprawozdania zatytułowane „Fact-finding report on the role of local authorities with regard to the situation and rights of LGBTIQ people in Poland” [Sprawozdanie wyjaśniające w sprawie roli władz lokalnych w odniesieniu do sytuacji i praw osób LGBTIQ w Polsce] z 27 stycznia 2021 r. oraz „Protecting LGBTIQ people in the context of rising anti-LGBTIQ hate speech and discrimination: The role of local and regional authorities” [Ochrona osób LGBTIQ w kontekście narastającego nawoływania do nienawiści i dyskryminacji skierowanej przeciwko osobom LGBTIQ: rola władz lokalnych i regionalnych] z 10 lutego 2021 r.,
- uwzględniając art. 132 ust. 2 Regulaminu,

A. mając na uwadze, że prawa osób LGBTIQ są prawami człowieka;

B. mając na uwadze, że prawo do równego traktowania i niedyskryminacji stanowi prawo podstawowe zapisane w Traktatach UE i Karcie oraz że należy zapewnić jego pełne poszanowanie; mając na uwadze, że na mocy prawa międzynarodowego i Traktatów UE wszystkie państwa członkowskie podjęły zobowiązania i zadania związane z poszanowaniem, gwarantowaniem, ochroną oraz stosowaniem praw podstawowych; mając na uwadze, że zwalczanie nierówności w UE jest wspólnym obowiązkiem wymagającym wspólnych wysiłków i działań na każdym szczeblu władzy;

<sup>6</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2019)0101.

<sup>7</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0225.

<sup>8</sup> Dz.U. C 433 z 23.12.2019, s. 66.

- C. mając na uwadze, że od marca 2019 r. ponad 100 województw, powiatów i gmin w całej Polsce podjęło uchwały, w których ogłaszają, że są wolne od tzw. ideologii LGBTI, lub przyjęło „Samorządowe Karty Praw Rodzin”; mając na uwadze, że w listopadzie 2020 r. węgierskie miasto Nagykatá podjęło uchwałę zakazującą „rozpowszechniania i promowania propagandy LGBTQ”; mając na uwadze, że uchwały te bezpośrednio i pośrednio dyskryminują osoby LGBTIQ; mając na uwadze, że w uchwałach w sprawie stref wolnych od LGBT deklaruje się sprzeciw wobec „ideologii ruchu LGBT” i wzywa władze lokalne do powstrzymania się od wszelkich działań wspierających tolerancję wobec osób LGBTIQ, w tym do wycofania pomocy finansowej dla organizacji, których celem jest propagowanie niedyskryminacji i równości; mając na uwadze, że „Samorządowe Karty Praw Rodzin” zawierają bardzo wąską definicję rodziny, a jednocześnie wzywa się w nich gminy do ochrony praw rodziny we wszystkich strategiach politycznych, inicjatywach i przy udzielaniu finansowania; mając na uwadze, że skupiając się wyłącznie na tych formach rodziny, w Samorządowych Kartach Praw Rodzin pośrednio wzywa się do dyskryminacji wszystkich innych modeli rodziny – w szczególności rodzin niepełnych, rodzin osób tej samej płci i tęczyowych – oraz do wstrzymania wsparcia finansowego na rzecz projektów i inicjatyw, które chronią i promują prawa podstawowe, organizują edukację antydyskryminacyjną lub w jakikolwiek inny sposób wspierają równość i osoby LGBTIQ;
- D. mając na uwadze, że polski Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł dziewięć skarg przeciwko niektórym województwom, powiatom i gminom, które podjęły uchwały o wolności od „ideologii LGBT”, w wyniku czego do tej pory sądy administracyjne uznały cztery uchwały za niekonstytucyjne; mając na uwadze, że w styczniu 2021 r. miejscowość Nowa Dęba wycofała uchwałę o wolności od tzw. ideologii LGBT po tym, jak straciła umowę o partnerstwie z irlandzkim miastem Fermoy; mając na uwadze, że powiat sztumski i Tomaszów Mazowiecki wycofały się – odpowiednio we wrześniu i październiku 2020 r. – z uchwał w sprawie przyjęcia „Samorządowej Karty Praw Rodzin”;
- E. mając na uwadze, że Norwegia wycofała się z przyznawania funduszy polskim województwom, powiatom i gminom, które na mocy uchwały ogłosiły się wolnymi od tzw. ideologii LGBTI lub przyjęły „Samorządowe Karty Praw Rodzin”; mając na uwadze, że Komisja odrzuciła wnioski o finansowanie unijne w ramach programu „Partnerstwo miast” złożone przez polskie miasta, które ogłosiły strefy wolne od LGBTI lub przyjęły uchwały o prawach rodzin; mając na uwadze, że wszystkie fundusze UE zarządzane na podstawie rozporządzeń w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027 muszą być zgodne z zasadą niedyskryminacji i prawami podstawowymi określonymi w Traktacie, włącznie z niedyskryminacją ze względu na orientację seksualną, a także mając na uwadze, że gminy działające jako pracodawcy muszą przestrzegać dyrektywy Rady 2000/78/WE, która zakazuje dyskryminacji i nękania ze względu na orientację seksualną w dziedzinie zatrudnienia, zgodnie z wyrokiem w sprawie C-507/18 *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*<sup>9</sup>;
- F. mając na uwadze, że trzy organizacje pozarządowe złożyły do Komisji skargę prawną, podkreślając, że „Samorządowe Karty Praw Rodzin” oraz uchwały ogłaszające województwa, powiaty i gminy wolnymi od tzw. ideologii LGBTI wprowadzają dyskryminację osób LGBTIQ, a tym samym naruszają dyrektywę Rady 2000/78/WE ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, a także art. 15 i 21 Karty dotyczące odpowiednio wolności wyboru zawodu i prawa do podejmowania pracy oraz

<sup>9</sup> Wyrok z dnia 23 kwietnia 2020 r., *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*, C-507/18, EU:C:2020:289.

niedyskryminacji; mając na uwadze, że po dziś dzień Komisja nie udzieliła odpowiedzi na tę skargę prawną ani nie uznała formalnie, że doszło do naruszenia prawa UE;

- G. mając na uwadze, że podejmowanie uchwał w sprawie wolności od tzw. ideologii LGBT lub przyjmowanie „Samorządowych Kart Praw Rodzin” wpisuje się w szerszy kontekst nasilonej dyskryminacji i ataków na społeczność LGBTIQ w Polsce – które obejmują charakteryzowanie różnorodnych form seksualności, tożsamości i ekspresji jako niebezpiecznej ideologii – a także wzmożonego nawoływania do nienawiści przez władze publiczne, wybieranych urzędników, w tym obecnego prezydenta, i prorządowe media, aresztowań obrońców praw osób LGBTIQ, atakowania i zakazywania Parad Równości oraz programów i akcji uświadamiających, w tym w szkołach, a także dyskryminujących demonstracji przeciwko osobom LGBT; mając na uwadze, że nawoływanie do nienawiści przez władze publiczne legitymizuje i dodatkowo podsyca klimat nietolerancji i dyskryminacji wobec osób LGBTIQ; mając na uwadze, że korzystanie z wolności słowa wiąże się z obowiązkami i odpowiedzialnością, zwłaszcza w przypadku władz publicznych, polityków i liderów opinii, a także mając na uwadze, że nie powinni oni angażować się w nawoływanie do nienawiści ani żaden dyskurs stygmatyzujący osoby LGBTIQ, natomiast powinni stanowczo potępiać takie narracje i stygmatyzację oraz przeciwdziałać im – również wtedy, gdy takie poglądy są wyrażane przez osoby prywatne;
- H. mając na uwadze, że polskim aktywistom, którzy występują przeciwko uchwałom o wolności od tzw. ideologii LGBTI i „Samorządowym Kartom Praw Rodzin” oraz informują o nich opinię publiczną, grozi się w związku z ich działalnością strategicznymi powodztwami zmierzającymi do stłumienia debaty publicznej (SLAPP); mając na uwadze, że polscy aktywiści działający na rzecz ujawnienia deklaracji przeciwko osobom LGBTIQ i kart praw rodzin – w tym autorzy strony internetowej „Atlas nienawiści” i twórca projektu fotograficznego „Strefa wolna od LGBT” – zostali bezpodstawnie pozwani przez władze lokalne lub fundamentalistyczne organizacje domagające się znacznych odszkodowań finansowych oraz padli ofiarą kampanii oszczerstw, w której nazwano ich kłamcami z powodu stosowania przez nich kreatywnych narzędzi obrony osób LGBTIQ; mając na uwadze, że działania te mają wyraźnie na celu zastraszenie i uciszenie społeczeństwa obywatelskiego; mając na uwadze, że polskie władze mają obowiązek w pełni chronić wszystkie osoby należące do mniejszości, w tym osoby LGBTIQ, przed wrogością i agresją oraz umożliwić im swobodne prowadzenie działalności; mając na uwadze, że mimo ponawianych wezwań Parlamentu Komisja nie wprowadziła przepisów wymierzonych w SLAPP;
- I. mając na uwadze, że do Komisji Petycji wpłynęły dwie petycje (nr 0448/2020 i nr 0354/2020) dotyczące kwestii „stref wolnych od LGBTI w Polsce”; mając na uwadze, że petycje te były omawiane przez Komisję Petycji 26 stycznia 2021 r. i z uwagi na niezadowolającą odpowiedź Komisji pozostają otwarte, aby Komisja mogła dokładniej wyjaśnić sytuację;
- J. mając na uwadze, że drugie badanie dotyczące osób LGBTI, opublikowane przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej w maju 2020 r., ujawnia wzrost nietolerancji i przemocy wobec osób LGBTIQ lub osób postrzeganych jako LGBTIQ w Polsce, a także pokazuje całkowity brak wiary polskich respondentów z grupy LGBTIQ w starania rządu na rzecz zwalczania dyskryminacji i przemocy, odnotowując najniższy odsetek w całej Unii (zaledwie 4%), a jednocześnie najwyższy odsetek respondentów, którzy unikają niektórych miejsc z obawy przed napaścią, nękaniami lub groźbami (79%); mając na uwadze, że dowodzi to wyraźnego związku między rządami opartymi na fobii wobec osób LGBTIQ a nasileniem dyskryminacji i przemocy wobec tych osób;

- K. mając na uwadze, że Parlament zachęcał już państwa członkowskie do kryminalizacji praktyk tzw. „terapii konwersyjnej”; mając na uwadze, że w sprawozdaniu niezależnego eksperta ONZ ds. ochrony przed przemocą i dyskryminacją ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową z maja 2020 r. wezwano państwa członkowskie do przyjęcia zakazu praktyk „terapii konwersyjnej”; mając na uwadze, że praktyka ta jest nadal stosowana w co najmniej 69 krajach na świecie, w tym w Unii Europejskiej, gdzie w niektórych państwach członkowskich zgłaszano przypadki stosowania leków, psychoterapii i rytualnych oczyszczeń w ramach terapii konwersyjnej<sup>10</sup>); mając na uwadze, że praktyka ta została zakazana jedynie w dwóch państwach członkowskich Unii Europejskiej, a mianowicie na Malcie i w Niemczech;
- L. mając na uwadze, że nagonce na osoby LGBTIQ często towarzyszy bardziej ogólne pogorszenie się sytuacji w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych; mając na uwadze, że Parlament Europejski w kilku rezolucjach wyraził głębokie zaniepokojenie pogorszeniem się stanu praworządności w Polsce, zwłaszcza w odniesieniu do niezależności sądów oraz ochrony praw podstawowych; mając na uwadze, że jak dotąd brakuje właściwej reakcji na inicjatywę Parlamentu w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych, który byłby regulowany porozumieniem międzyinstytucjonalnym między Parlamentem, Komisją i Radą;
- M. mając na uwadze, że Parlament wyraził swoje stanowisko w kilku rezolucjach w sprawie sytuacji w zakresie praworządności, praw podstawowych i demokracji w Polsce, stwierdzając, że istnieje systemowe zagrożenie dla wartości zapisanych w art. 2 TUE oraz że stanowi ono wyraźne ryzyko poważnego ich naruszenia; mając na uwadze, że wysłuchania z udziałem władz polskich zorganizowane przez Radę na mocy art. 7 ust. 1 TUE w reakcji na zagrożenia dla wspólnych wartości europejskich w Polsce nie przyniosły żadnych rezultatów; mając na uwadze, że sytuacja w zakresie praworządności i praw podstawowych w Polsce nie tylko nie uległa poprawie, ale wręcz poważnie się pogorszyła od czasu wszczęcia wspomnianej procedury, podobnie jak sytuacja w zakresie praw podstawowych, w szczególności praw osób LGBTIQ i kobiet; mając na uwadze fakt, że Rada powinna dopilnować, by wysłuchania na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczyły również nowych wydarzeń i oceniały ryzyko naruszenia praw podstawowych;
- N. mając na uwadze, że na posiedzeniu plenarnym Parlamentu Europejskiego przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen oświadczyła w orędziu o stanie Unii z 2020 r.: „strefy wolne od LGBTIQ to strefy wolne od człowieczeństwa. Nie ma dla nich miejsca w naszej Unii”; mając na uwadze, że przewodnicząca Komisji oświadczyła również, iż LGBTIQ to tożsamość osoby, a nie ideologia<sup>11</sup>); mając na uwadze, że Komisja i Rada powinny wystrzegać się wąskiej interpretacji zasady praworządności; mając na uwadze, że Komisja powinna bez wahania wykorzystywać wszystkie narzędzia – w tym postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, ramy UE na rzecz praworządności, art. 7 TUE, a także niedawno przyjęte rozporządzenie w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich – aby przeciwdziałać naruszeniom praw podstawowych osób LGBTIQ na całym obszarze Unii; mając na uwadze, że nowy program „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości” może przyczynić się

<sup>10</sup> <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/meps-condemn-lgbt-conversion-therapy-in-appeal-to-european-commission>.

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH_20_1655).

- do budowania niedyskryminującego i bardziej równego społeczeństwa poprzez udostępnienie funduszy organizacjom społeczeństwa obywatelskiego promującym równość osób LGBTIQ;
- O. mając na uwadze, że wiele państw członkowskich w przeszłości dyskryminowało i prześladowało osoby LGBTIQ za sprawą dyskryminujących przepisów i strategii politycznych; mając na uwadze, że podczas drugiej wojny światowej tysiące osób LGBTIQ zostało aresztowanych, uwięzionych i zmarło w obozach koncentracyjnych; mając na uwadze, że choć osoby LGBTIQ w Polsce są systematycznie dyskryminowane, jest to również problem występujący w całej UE, a postępy w zmniejszaniu utrzymującej się dyskryminacji i nękania osób LGBTIQ są niewielkie lub żadne; mając na uwadze, że publiczna dyskryminacja, nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści wobec osób LGBTIQ są nadal powszechne w całej UE; mając na uwadze, że ataki te naruszają prawa podstawowe osób LGBTIQ, a reakcje organów publicznych zbyt często pozostają niewystarczające; mając na uwadze, że osoby LGBTIQ we wszystkich państwach członkowskich nadal spotykają się z wyższym poziomem dyskryminacji we wszystkich dziedzinach życia, w tym w pracy i w szkole, a także z częstym występowaniem ataków fizycznych, emocjonalnych i seksualnych, zarówno w internecie, jak i poza nim, co prowadzi do niepokojącego wskaźnika samobójstw wśród młodych osób LGBTIQ<sup>12</sup>), a zwłaszcza wśród młodych osób transpłciowych; mając na uwadze, że kilka państw członkowskich zaktualizowało ustawodawstwo, tak aby było ono bardziej inkluzywne względem osób LGBTIQ; mając na uwadze, że istnieje jednak szereg luk prawnych, które wymagają woli politycznej i zaangażowania ze strony krajowych ustawodawców, aby zapewnić prawdziwą równość osób LGBTIQ;
- P. mając na uwadze, że osoby transpłciowe są wciąż narażone na jedne z najgorszych form dyskryminacji, przemocy i prześladowań; mając na uwadze, że w 2018 r. Komisja opublikowała badanie zatytułowane „Trans and intersex equality rights in Europe – a comparative analysis” [Prawa w zakresie równości osób transseksualnych i interseksualnych w Europie – analiza porównawcza]; mając na uwadze, że w zaledwie 13 z 31 krajów objętych badaniem istnieją krajowe przepisy zapewniające – przynajmniej w pewnym zakresie – ochronę ze względu na tożsamość płciową lub cechy płciowe;
- Q. mając na uwadze, że w 2021 r. w mediach społecznościowych pojawiły się inicjatywy takie jak ruch #MeTooGay, mające na celu potępienie wykorzystywania seksualnego w społeczności LGBTIQ; mając na uwadze, że Guillaume Tran Thanh – student, który zapoczątkował tę manifestację wolności słowa – wkrótce potem odebrał sobie życie z powodu nadmiernej presji, jakiej był poddany po zadencjonowaniu go w mediach społecznościowych; mając na uwadze, że taka tragedia rodzi pytania o niedostateczne wsparcie ofiar przemocy seksualnej;
- R. mając na uwadze fakt, że wiele państw członkowskich nie posiada konkretnych przepisów o niedyskryminacji, które byłyby zgodne przynajmniej z minimalnymi standardami UE chroniącymi ludzi przed dyskryminacją, nawoływaniem do nienawiści i przemocą ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową, ekspresję płciową i cechy płciowe, a także mając na uwadze, że państwa te nie podjęły działań w celu zaradzenia tej luce prawnej; mając na uwadze, że horyzontalna dyrektywa w sprawie niedyskryminacji, która mogłaby częściowo wypełnić tę lukę dotyczącą ochrony poza rynkiem pracy, pozostaje od ponad 10 lat zablokowana w Radzie; mając na uwadze, że wdrażanie środków prawnych przeciw-

<sup>12</sup> *A long way to go for LGBTI equality* [Daleka droga do równości osób LGBTI], FRA, 2020, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-lgbti-equality-1\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-lgbti-equality-1_en.pdf); Sprawozdanie Rainbow Europe za 2020 r., ILGA-Europe, <https://www.ilga-europe.org/rainboweurope/2020>



ko dyskryminacji, tam gdzie one istnieją, jest nadal niewystarczające w wielu państwach członkowskich; mając na uwadze, że Komisja zamierza rozszerzyć wykaz „przestępstw UE” zgodnie z art. 83 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, aby objąć nim przestępstwa z nienawiści i nawoływanie do nienawiści, w tym akty skierowane przeciwko osobom LGBTIQ;

- S. mając na uwadze, że dyskryminacja i przemoc wobec osób LGBTIQ ze strony policji nadal stanowi problem w Unii; mając na uwadze, że policja, bez odpowiedniego przeszkolenia, może zniechęcać osoby LGBTIQ do zgłaszania przypadków przemocy i dyskryminacji wobec nich; mając na uwadze, że pozostaje to istotną przeszkodą na drodze do rzeczywistej równości; mając na uwadze, że programy szkoleniowe dla organów ścigania pomagają zapobiegać praktykom dyskryminacyjnym i przestępstwom z nienawiści oraz zwalczać je; mając na uwadze, że nawoływanie do nienawiści i przestępstwa przeciwko osobom LGBTIQ powinny być w pełni badane, z uwzględnieniem motywów związanych z uprzedzeniami, a w stosownych przypadkach powinny być należycie ścigane;
- T. mając na uwadze, że jedynie Malta, Portugalia i niektóre regiony Hiszpanii zakazały interwencji medycznych na osobach interseksualnych bez ich zgody; mając na uwadze, że wiele państw członkowskich nadal stosuje podejście, które jest w dużym stopniu zmedykalizowane i patologizujące;
- U. mając na uwadze, że zmiany prawne na Węgrzech poważnie ograniczyły prawa podstawowe osób LGBTIQ; mając na uwadze, że przyjęcie art. 33 projektu ustawy zbiorowej T/9934 w istocie zakazuje prawnego uznawania płci osób transseksualnych i interseksualnych na Węgrzech, narażając je na dyskryminację i naruszając ich prawo do prywatności; mając na uwadze, że w grudniu 2020 r. parlament węgierski przyjął poprawki do konstytucji, które jeszcze bardziej ograniczają prawa osób LGBTIQ, lekceważą istnienie osób transseksualnych i niebinarnych oraz ograniczają ich prawo do życia rodzinnego, a także ustawę, która pozbawi pary niebędące w związku małżeńskim prawa do adopcji;
- V. mając na uwadze, że w styczniu 2021 r. parlament łotewski rozpoczął rozpatrywanie poprawki do konstytucji, której celem jest ograniczenie rozszerzenia pojęcia rodziny w formie wskazanej w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, w którym uznał on zastosowanie prawa pracy do różnych modeli rodziny i zobowiązał prawodawcę do zapewnienia wsparcia i ochrony parom tej samej płci;
- W. mając na uwadze, że w czerwcu 2020 r. rumuński senat przyjął projekt ustawy zakazującej działań dotyczących omawiania teorii tożsamości płciowej w kontekstach edukacyjnych; mając na uwadze, że prezydent Rumunii odmówił podpisania tej ustawy i zamiast tego zwrócił się o zbadanie jej zgodności z konstytucją; mając na uwadze, że w grudniu 2020 r. rumuński Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż ustawa jest niezgodna z konstytucją; mając na uwadze, że pokazuje to, iż skuteczne mechanizmy kontroli i równowagi w państwach członkowskich w odniesieniu do rządów prawa i demokracji mają kluczowe znaczenie dla ochrony praw osób LGBTIQ;
- X. mając na uwadze, że bycie rodzicem w jednym państwie członkowskim oznacza, iż jest się rodzicem we wszystkich państwach członkowskich; mając na uwadze, że istnieją przypadki dzieci, które mają dwoje rodziców tej samej płci i borykają się z trudnościami spowodowanymi brakiem przepisów prawnych dotyczących wzajemnego uznawania aktów urodzenia, gdy oboje rodzice są tej samej płci; mając na uwadze, że orzeczenie TSUE w trybie



prejudycjalnym w odpowiedzi na wniosek złożony przez Administratiwen syd Sofija-grad (Bułgaria) w sprawie C-490/20 rozstrzygnie sprawę dziecka mającego dwie matki lesbijki, któremu z powodu tej luki prawnej grozi bezpaństwowość; mając na uwadze, że w strategii na rzecz równości osób LGBTIQ przewidziano inicjatywę ustawodawczą mającą zlikwidować tę lukę prawną oraz zaplanowano przegląd wytycznych z 2009 r. dotyczących swobodnego przemieszczania się, a obie inicjatywy są zaplanowane na 2022 r.; mając na uwadze, że pary tej samej płci nadal mają trudności w korzystaniu ze swobody przemieszczania się w UE, a mimo to Komisja nie zainicjowała przepisów w sprawie wzajemnego uznawania związków;

- Y. mając na uwadze, że zwalczanie nierówności w UE jest wspólnym obowiązkiem wymagającym wspólnych wysiłków i działań na każdym szczeblu władzy, a także mając na uwadze, że władze lokalne i regionalne mają do odegrania kluczową rolę w tym zakresie; mając na uwadze, że władze te są często odpowiedzialne za wdrażanie przepisów UE oraz propagowanie równości i różnorodności; mając na uwadze, że Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy przyjął rezolucję, w której przypomniał o obowiązkach władz lokalnych w zakresie ochrony praw osób LGBTIQ i zwrócił się do nich o powołanie „lokalnego eksperta ds. równości i różnorodności”<sup>(13)</sup>;
- Z. mając na uwadze, że do Europejskiego Komitetu Regionów, jako przedstawiciela władz lokalnych i regionalnych UE, zwrócono się o rozważenie – w ramach jego kompetencji – podjęcia działań w odpowiedzi na ogłoszenie stref wolnych od tzw. ideologii LGBT;
- AA. mając na uwadze, że osoby LGBTIQ w całej Unii Europejskiej powinny cieszyć się swobodą życia i publicznego okazywania swojej orientacji seksualnej, tożsamości płciowej, ekspresji płciowej i cech płciowych bez obawy przed nietolerancją, dyskryminacją lub prześladowaniem z tych powodów; mając na uwadze, że prawo do azylu jest zagwarantowane w Karcie; mając na uwadze, że w kontekście wspólnego europejskiego systemu azylowego i jego reformy należy zapewnić odpowiednią ochronę wnioskodawcom wymagającym szczególnego traktowania, w tym osobom LGBTIQ;
- AB. mając na uwadze, że zamiast dyskryminować osoby LGBTIQ władze na wszystkich szczeblach sprawowania rządów w całej Unii Europejskiej powinny chronić i propagować równość i podstawowe prawa wszystkich, w tym osób LGBTIQ, oraz zapewnić im pełnię praw;
  - 1. niniejszym ogłasza Unię Europejską „strefą wolności osób LGBTIQ”;
  - 2. potępia wszelkie formy przemocy lub dyskryminacji wobec osób ze względu na ich płeć lub orientację seksualną; z całą mocą potępia ewidentnie homofobiczne morderstwo Davida Polflieta popełnione w Belgii;
  - 3. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji rządów i parlamentom państw członkowskich, Radzie, Komisji, Europejskiemu Komitetowi Regionów oraz Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu.

<sup>13</sup> <https://rm.coe.int/protecting-lgbti-people-in-the-context-of-rising-anti-lgbti-hate-speech/1680a16129>

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego  
z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie sytuacji  
w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego  
oraz praw w tej dziedzinie w UE w kontekście  
zdrowia kobiet (2020/2215(INI))  
(2022/C 81/04)**

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej,
- uwzględniając art. 5, 6 i 168 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- uwzględniając Międzynarodową Konferencję na temat Ludności i Rozwoju (ICPD), która odbyła się w Kairze w 1994 r., jej program działania i wyniki dotyczących jej konferencji przeglądowych,
- uwzględniając oświadczenie z Nairobi przyjęte 1 listopada 2019 r. w 25. rocznicę ICPD pt. „Accelerating the Promise” [Przyspieszenie spełnienia obietnicy], a także zobowiązania krajowe i partnerskie oraz wspólne działania ogłoszone na szczycie w Nairobi,
- uwzględniając pekińską platformę działania i wyniki dotyczących jej konferencji przeglądowych,
- uwzględniając Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, przyjętą 25 września 2015 r., która weszła w życie 1 stycznia 2016 r., w szczególności cele zrównoważonego rozwoju nr 3, 5, 16 i związane z nimi wskaźniki,
- uwzględniając raporty Contraception Atlas z lat 2017, 2018, 2019 i 2020, w których ocenia się dostęp do antykoncepcji na obszarze geograficznym Europy i wskazuje nierówności występujące na całym kontynencie, oraz fakt, że niezaspokojona potrzeba antykoncepcji w niektórych częściach Europy pozostaje w dużej mierze niezauważona,
- uwzględniając Konwencję Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW) z 18 grudnia 1979 r. oraz odnoszące się do niej Zalecenia Ogólne nr 21 (1994 r.), nr 24 (1999 r.), nr 28 (2010 r.), nr 33 (2015 r.) i nr 35 (2017 r.),
- uwzględniając Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencję stambulską),
- uwzględniając art. 6 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych z 3 maja 2008 r.,
- uwzględniając wspólny komunikat Komisji i Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z 25 listopada 2020 r. pt. „Trzeci unijny plan działania w sprawie równości płci (GAP III) – Ambitny program na rzecz równouprawnienia płci i wzmocnienia pozycji kobiet w działaniach zewnętrznych UE” (JOIN(2020)0017),

- uwzględniając swoją rezolucję z 26 listopada 2020 r. w sprawie faktycznego zakazu aborcji w Polsce<sup>(1)</sup>,
- uwzględniając decyzję Komitetu CEDAW z 28 lutego 2020 r. w sprawie S.F.M. przeciwko Hiszpanii,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji Rady Europy ds. Równości i Niedyskryminacji z 25 września 2017 r. w sprawie promowania praw człowieka i wyeliminowania dyskryminacji osób interseksualnych,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji Rady Europy ds. Równości i Niedyskryminacji z 2 kwietnia 2015 r. w sprawie dyskryminacji osób transpłciowych w Europie,
- uwzględniając komunikat Komisji z 5 marca 2020 r. pt. „Unia równości: strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025” (COM(2020)0152),
- uwzględniając swoją rezolucję z 14 lutego 2019 r. w sprawie praw osób interseksualnych<sup>(2)</sup>,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/522 z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia („Program UE dla zdrowia”) na lata 2021–2027 oraz uchylecia rozporządzenia (UE) nr 282/2014<sup>(3)</sup>,
- uwzględniając sprawozdanie Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn z 22 listopada 2019 r. pt. „Beijing + 25: the fifth review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States” [Pekin + 25: piąty przegląd realizacji pekińskiej platformy działania w państwach członkowskich UE],
- uwzględniając opublikowany przez Europejskie Biuro Regionalne Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) plan działania w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego: w kierunku realizacji Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 bez pozostawiania kogokolwiek samemu sobie, który to plan zawiera trzy ściśle powiązane cele: „umożliwienie wszystkim osobom podejmowania świadomych decyzji na temat ich zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz zapewnienie poszanowania, ochrony i realizacji ich praw człowieka”, „zapewnienie, by wszyscy mogli korzystać z najwyższego osiągalnego poziomu dobrostanu i zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego” oraz „zapewnienie powszechnego dostępu do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz wyeliminowanie niesprawiedliwości”,
- uwzględniając sprawozdanie International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN) oraz Federalnego Centrum Edukacji Zdrowotnej (BZgA) pt. „Sexuality Education in Europe and Central Asia: State of the Art and Recent Developments” [Edukacja seksualna w Europie i Azji Środkowej – aktualna sytuacja i ostatnie wydarzenia],
- uwzględniając badanie partnerskie IPPF EN pt. „Abortion Legislation and its Implementation in Europe and Central Asia” [Przepisy dotyczące aborcji i ich wdrażanie w Europie i Azji Środkowej],
- uwzględniając badanie Dyrekcji Generalnej Parlamentu Europejskiego ds. Polityki Wewnętrznej opublikowane 30 września 2020 r. pt. „The gendered impact of the COVID-19 crisis

<sup>1</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0336.

<sup>2</sup> Dz.U. C 449 z 23.12.2020, s. 142.

<sup>3</sup> Dz.U. L 107 z 26.3.2021, s. 1.

- and post-crisis” [Skutki kryzysu związanego z pandemią COVID-19 i okresu pokryzysowego w aspekcie płci]<sup>(4)</sup>,
- uwzględniając dokument orientacyjny UN Women z 9 kwietnia 2020 r. pt. „The Impact of COVID-19 on Women” [Wpływ COVID-19 na kobiety],
  - uwzględniając sprawozdanie ONZ z 23 kwietnia 2020 r. pt. „COVID-19 and Human Rights: We are all in this together” [COVID-19 i prawa człowieka – to dotyczy nas wszystkich],
  - uwzględniając sprawozdanie Funduszu Ludnościowego ONZ (UNFPA) z 27 kwietnia 2020 r. pt. „Impact of the COVID-19 Pandemic on Family Planning and Ending Gender-based Violence, Female Genital Mutilation and Child Marriage” [Wpływ pandemii COVID-19 na planowanie rodziny i położenie kresu przemocy ze względu na płeć, okaleczaniu narządów płciowych kobiet i dziecięcym małżeństwom],
  - uwzględniając oświadczenie UNFPA z 28 kwietnia 2020 r. pt. „Millions more cases of violence, child marriage, female genital mutilation, unintended pregnancy expected due to the COVID-19 pandemic” [W związku z pandemią COVID-19 prognozuje się wzrost o kilka milionów liczby przypadków przemocy, dziecięcych małżeństw, okaleczania narządów płciowych kobiet i nieplanowanych ciąż],
  - uwzględniając informator polityczny Europejskiego Lobby Kobiet pt. „Women must not pay the price for COVID-19!” [Kobiety nie mogą płacić za COVID-19!],
  - uwzględniając badanie prof. Sabine Oertelt-Prigione pt. „The impact of sex and gender in the COVID-19 pandemic” [Znaczenie płci biologicznej i płci społeczno-kulturowej w pandemii COVID-19] opublikowane 27 maja 2020 r.,
  - uwzględniając wytyczne WHO pt. „Safe abortion: technical and policy guidance for health systems” [Bezpieczna aborcja – wytyczne techniczne i polityczne dla systemów ochrony zdrowia],
  - uwzględniając globalną strategię WHO na rzecz szybszego wyeliminowania raka szyjki macicy jako problemu zdrowia publicznego,
  - uwzględniając swoją rezolucję z 13 listopada 2020 r. w sprawie wpływu środków stosowanych w odpowiedzi na pandemię COVID-19 na demokrację, praworządność i prawa podstawowe<sup>(5)</sup>,
  - uwzględniając wspólne sprawozdanie Forum Parlamentu Europejskiego ds. Praw Seksualnych i Reprodukcyjnych oraz IPPF EN z 22 kwietnia 2020 r. pt. „Sexual and Reproductive Health and Rights during the COVID-19 pandemic” [Prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne podczas pandemii COVID-19],
  - uwzględniając art. 12 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych,
  - uwzględniając komentarz ogólny nr 22 Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ z 2 maja 2016 r. w sprawie prawa do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego,

<sup>4</sup> Badanie „The gendered impact of the COVID-19 crisis and post-crisis” [Skutki kryzysu związanego z pandemią COVID-19 i okresu pokryzysowego w aspekcie płci], Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Departament Tematyczny C – Prawa obywatelskie i sprawy konstytucyjne, 30 września 2020 r.

<sup>5</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0307.

- uwzględniając art. 2, 7, 17 i 26 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych,
- uwzględniając komentarz ogólny nr 36 Komitetu Praw Człowieka ONZ z 30 października 2018 r. w sprawie art. 6 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych w odniesieniu do prawa do życia,
- uwzględniając sprawozdanie okresowe specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. powszechnego prawa do korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego z 3 sierpnia 2011 r.,
- uwzględniając sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. powszechnego prawa do korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego z 4 kwietnia 2016 r.,
- uwzględniając sprawozdania specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. przemocy wobec kobiet, jej przyczyn i skutków, w tym sprawozdanie z 11 lipca 2019 r. w sprawie opartego na prawach człowieka podejścia do znęcania się nad kobietami i przemocy wobec kobiet w usługach z zakresu zdrowia reprodukcyjnego, ze szczególnym naciskiem na poród i przemoc położniczą,
- uwzględniając stanowisko WHO z 2015 r. w sprawie zapobiegania brakowi poszanowania i złemu traktowaniu rodzących i eliminowania tych zjawisk,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji Rady Europy ds. Równości i Niedyskryminacji z 16 września 2019 r. w sprawie przemocy położniczej i ginekologicznej,
- uwzględniając dyrektywę Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług<sup>(6)</sup>,
- uwzględniając sprawozdanie Grupy Roboczej ONZ ds. Dyskryminacji Kobiet w Prawie i Praktyce z 8 kwietnia 2016 r., przedstawione na 32. sesji Rady Praw Człowieka w czerwcu 2016 r.,
- uwzględniając sekcję II sprawozdania Grupy Roboczej ONZ ds. Dyskryminacji Kobiet w Prawie i Praktyce z 14 maja 2018 r.,
- uwzględniając sekcję III sprawozdania Grupy Roboczej ONZ ds. Dyskryminacji Kobiet w Prawie i Praktyce z 8 kwietnia 2016 r.,
- uwzględniając opublikowane 10 stycznia 2019 r. sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ w sprawie sytuacji obrońców praw człowieka,
- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej<sup>(7)</sup>,
- uwzględniając dyrektywę 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi<sup>(8)</sup>,
- uwzględniając wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej z 19 listopada 2018 r.

<sup>6</sup> Dz.U. L 373 z 21.12.2004, s. 37.

<sup>7</sup> Dz.U. L 88 z 4.4.2011, s. 45.

<sup>8</sup> Dz.U. L 311 z 28.11.2001, s. 67.

pt. „Nowy europejski konsensus w sprawie rozwoju »Nasz świat, nasza godność, nasza przyszłość«”, w którym UE potwierdza swoje zaangażowanie w promowanie, ochronę i realizację prawa każdej osoby do pełnej kontroli oraz swobodnego i odpowiedzialnego decydowania w sprawach związanych z jej seksualnością oraz zdrowiem seksualnym i reprodukcyjnym, bez dyskryminacji, przymusu i przemocy,

- uwzględniając swoją rezolucję z 14 listopada 2019 r. w sprawie penalizacji edukacji seksualnej w Polsce<sup>9)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z 13 lutego 2019 r. w sprawie pogorszenia sytuacji w zakresie praw kobiet i równouprawnienia w UE<sup>10)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z 14 lutego 2017 r. w sprawie propagowania równości płci w odniesieniu do zdrowia psychicznego i badań klinicznych<sup>11)</sup>,
- uwzględniając europejski pakt na rzecz równości płci (2011–2020) przyjęty przez Radę 7 marca 2011 r.,
- uwzględniając zalecenie Rady z 2 grudnia 2003 r. w sprawie badań przesiewowych w kierunku raka<sup>12)</sup>,
- uwzględniając europejskie wytyczne z 7 maja 2008 r. dotyczące zapewnienia jakości badań przesiewowych w kierunku wykrywania raka szyjki macicy oraz europejskie wytyczne z 12 kwietnia 2006 r. dotyczące zapewnienia jakości w badaniach przesiewowych w kierunku raka piersi i diagnostyce raka piersi,
- uwzględniając dokument tematyczny Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z grudnia 2017 r. pt. „Prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne kobiet w Europie”,
- uwzględniając strategię WHO na lata 2017–2021 dotyczącą zdrowia i dobrego samopoczucia kobiet w regionie europejskim WHO oraz plan działania na rzecz zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego z 2016 r.: w kierunku realizacji Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 bez pozostawiania kogokolwiek samemu sobie,
- uwzględniając Globalną strategię WHO w zakresie zdrowia kobiet, dzieci i młodzieży na lata 2016–2030,
- uwzględniając opracowane przez Biuro Regionalne WHO dla Europy i BZgA standardy edukacji seksualnej w Europie: ramowe wytyczne dla twórców polityki, władz oświatowych i zdrowotnych oraz specjalistów, a także międzynarodowe wytyczne techniczne UNESCO dotyczące edukacji seksualnej: podejście oparte na dowodach,
- uwzględniając decyzję Europejskiego Komitetu Praw Społecznych z 30 marca 2009 r. w sprawie skargi zbiorowej nr 45/2007 Międzynarodowego Centrum Prawnej Ochrony Praw Człowieka (INTERIGHTS) przeciwko Chorwacji oraz Komentarz ogólny nr 15 Komitetu Praw Dziecka ONZ z 17 kwietnia 2013 r. na temat prawa dziecka do życia w zdrowiu na najwyższym możliwym poziomie (art. 24), w którym podkreśla się, że młodzież powinna mieć dostęp do odpowiednich i obiektywnych informacji na temat kwestii seksualnych i reprodukcyjnych,

<sup>9)</sup> Dz.U. C 208 z 1.6.2021, s. 24.

<sup>10)</sup> Dz.U. C 449 z 23.12.2020, s. 102.

<sup>11)</sup> Dz.U. C 252 z 18.7.2018, s. 99.

<sup>12)</sup> Dz.U. L 327 z 16.12.2003, s. 34.



- uwzględniając raport Funduszu Ludnościowego ONZ dotyczący sytuacji ludności na świecie w 2019 r. pt. „Unfinished Business: the pursuit of rights and choices FOR ALL” [Niedokończone przedsięwzięcie: dążenie do zapewnienia praw i możliwości wyboru DLA WSZYSTKICH],
  - uwzględniając art. 54 Regulaminu,
  - uwzględniając opinię przedstawioną przez Komisję Rozwoju,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia (A9-0169/2021),
- A. mając na uwadze, że zdrowie seksualne i reprodukcyjne jest stanem dobrego samopoczucia fizycznego, emocjonalnego, psychicznego i społecznego w odniesieniu do wszystkich aspektów seksualności i reprodukcji, a nie tylko brakiem dysfunkcji, ułomności lub umieralności, oraz mając na uwadze, że wszystkie osoby mają prawo podejmować decyzje dotyczące własnego ciała<sup>13</sup>) w sposób wolny od dyskryminacji, przymusu i przemocy oraz mieć dostęp do usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, które wspierają to prawo i zapewniają pozytywne podejście do seksualności i reprodukcji, jako że seksualność jest nieodłączną częścią ludzkiego życia;
- B. mając na uwadze, że według WHO prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne są ogólnym terminem obejmującym szereg kwestii dotyczących wszystkich ludzi, które to kwestie należą do czterech różnych obszarów: zdrowia seksualnego, praw seksualnych, zdrowia reprodukcyjnego i praw reprodukcyjnych i opierają się na prawie wszystkich osób do tego, aby inni szanowali ich integralność cielesną, prywatność i osobistą autonomię, do pełnego poszanowania ich orientacji seksualnej i tożsamości płciowej, do decydowania czy, z kim i kiedy są seksualnie aktywne, do bezpiecznych doświadczeń seksualnych, do decydowania czy, kiedy i kogo poślubić oraz czy i w jaki sposób mieć dzieci oraz ile, a także do dostępu przez całe życie do informacji, zasobów, usług i wsparcia w zakresie niezbędnym do osiągnięcia powyższych celów w sposób wolny od dyskryminacji, przymusu, wykorzystywania i przemocy;
- C. mając na uwadze, że prawa seksualne i reprodukcyjne są chronione jako prawa człowieka w międzynarodowym i europejskim prawie dotyczącym praw człowieka, w tym w Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych, Międzynarodowym pakcie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, CEDAW oraz europejskiej konwencji praw człowieka, i że stanowią niezbędny element świadczenia kompleksowej opieki zdrowotnej; mając na uwadze, że prawa w zakresie zdrowia, w szczególności zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, są prawami podstawowymi kobiet, które to prawa należy wzmacniać i których nie można w żaden sposób osłabiać ani odbierać; mając na uwadze, że realizacja praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego jest niezbędnym elementem godności ludzkiej i jest nieodłącznie związana z osiągnięciem równouprawnienia płci i zwalczaniem przemocy uwarunkowanej płcią; mając na uwadze, że gwarancji wymaga ciało i wybór człowieka, a zatem jego pełna autonomia;
- D. mając na uwadze, że do bezpośrednich kompetencji Unii Europejskiej należą działania na rzecz osiągnięcia postępów w zakresie praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego w działaniach zewnętrznych; mając na uwadze, że Unia

<sup>13</sup> Guttmacher-Lancet Commission, Executive Summary on sexual and reproductive health and rights [Streszczenie na temat zdrowia oraz praw seksualnych i reprodukcyjnych], The Lancet, Londyn, 2018 r., <https://www.guttmacher.org/guttmacher-lancet-commission/accelerate-progress-executive-summary>.

Europejska nie ma bezpośrednich kompetencji w sprawie osiągania postępów w zakresie praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego wewnątrz Unii, ale współpraca między państwami członkowskimi opiera się na otwartej metodzie koordynacji; mając na uwadze, że Unia Europejska zachęca państwa członkowskie do czynienia postępów w zakresie praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego dla wszystkich oraz wspiera je w tych działaniach;

- E. mając na uwadze, że przemoc uwarunkowana płcią jest powszechna, a pandemia COVID-19 jeszcze ją nasiliła; mając na uwadze, że według danych szacunkowych 25% kobiet doznaje w ciągu swojego życia jakiejś formy przemocy uwarunkowanej płcią, a bardzo wiele kobiet doświadcza napaści na tle seksualnym i molestowania seksualnego w relacjach intymnych i w życiu publicznym za względu na zakorzenione stereotypy płci i wynikające z nich normy społeczne;
- F. mając na uwadze, że naruszenia praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego stanowią naruszenie praw człowieka, w szczególności prawa do życia, integralności fizycznej i psychicznej, równości, niedyskryminacji, zdrowia, edukacji, godności, prywatności i wolności od traktowania w nieludzki i poniżający sposób; mając na uwadze, że naruszenia praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego kobiet są formą przemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz stanowią przeszkodę na drodze do osiągnięcia równości płci<sup>14</sup>;
- G. mając na uwadze, że prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne wchodzi w zakres celu zrównoważonego rozwoju ONZ nr 3, oraz mając na uwadze, że zwalczanie przemocy ze względu na płeć i szkodliwych praktyk wchodzi w zakres celu zrównoważonego rozwoju ONZ nr 5;
- H. mając na uwadze, że chociaż UE ma jedno z najwyższych na świecie standardów dotyczących praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, a niektóre państwa członkowskie wdrożyły strategie polityczne i programy chroniące prawa seksualne i reprodukcyjne, wciąż istnieją wyzwania, przypadki braku dostępu i przystępności cenowej, luki, dysproporcje i nierówności w realizacji praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, zarówno na szczeblu UE, jak i w poszczególnych państwach członkowskich, w zależności od wieku, płci biologicznej, płci społeczno-kulturowej, rasy, pochodzenia etnicznego, klasy społecznej, przynależności wyznaniowej lub przekonań religijnych, stanu cywilnego, statusu społeczno-ekonomicznego, niepełnosprawności, nosicielstwa HIV (lub zakażeń przenoszonych drogą płciową), narodowości lub pochodzenia społecznego, statusu prawnego lub imigracyjnego, języka, orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej;
- I. mając na uwadze, że wyzwania i przeszkody związane z prawami reprodukcyjnymi i seksualnymi oraz zdrowiem reprodukcyjnym i seksualnym mogą obejmować m.in. przeszkody o charakterze prawnym, finansowym i kulturowym oraz związane z informacjami, takie jak: brak dostępu do powszechnych, odznaczających się wysoką jakością i przystępnych cenowo usług w zakresie praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, brak kompleksowej, dostosowanej do wieku i opartej na dowodach edukacji seksualnej, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że korzystanie z praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego w przypadku osób LGBTI może

<sup>14</sup> Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (OHCHR), pakiet informacyjny na temat praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego dostępny na stronie: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/SexualHealth/INFO\\_Abortion\\_WEB.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/SexualHealth/INFO_Abortion_WEB.pdf).

być poważnie utrudnione ze względu na pominięcie różnorodności orientacji seksualnej w programach edukacji seksualnej, tożsamość, ekspresja i cechy płciowe, brak dostępnych nowoczesnych metod antykoncepcji, odmowa udzielenia opieki medycznej na podstawie osobistych przekonań, ograniczenia prawne i praktyczne przeszkody w dostępie do usług aborcyjnych, odmowa udzielenia opieki aborcyjnej, przymusowa aborcja, przemoc ze względu na płeć, przemoc ginekologiczna i położnicza, przymusowa sterylizacja, w tym w sytuacji prawnego uznawania płci, zastraszanie, okrutne i poniżające traktowanie, zróżnicowanie współczynnika umieralności okołoporodowej oraz luki w okołoporodowym wsparciu psychologicznym, rosnąca liczba porodów przez cesarskie cięcie, brak dostępu do leczenia raka szyjki macicy, ograniczony dostęp do wspomaganego medycznie rozrodu i leczenia niepłodności, trudności w dostępie do towarów niezbędnych do zapewnienia praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, wysoki odsetek zakażeń przenoszonych drogą płciową i HIV, wysokie wskaźniki ciąży wśród nastolatek, szkodliwe stereotypy płciowe i praktyki takie jak okaleczanie narządów płciowych kobiet i osób interseksualnych, małżeństwa dzieci oraz wczesne i przymusowe małżeństwa, zabójstwa honorowe, a także praktyki tzw. terapii konwersyjnej, które mogą przybierać formę przemocy seksualnej, takie jak „gwałt korekcyjny” wobec lesbijek, biseksualnych kobiet i dziewcząt oraz osób transpłciowych, a także przestarzałe lub oparte na ideologii przepisy prawne ograniczające prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne;

- J. mając na uwadze, że usługi w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego to podstawowe usługi opieki zdrowotnej, które powinny być dostępne wszystkim i obejmować: kompleksową, opartą na dowodach i odpowiednią do wieku edukację seksualną, informacje, poufne i bezstronne doradztwo, a także usługi w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz dobrostanu, informacje i doradztwo w zakresie nowoczesnych metod antykoncepcji, a także dostęp do szerokiej gamy nowoczesnych środków antykoncepcyjnych, opiekę przedporodową, okołoporodową i poporodową, położnictwo, opiekę położniczą i neonatologiczną, bezpieczne i legalne usługi aborcyjne i opiekę aborcyjną, w tym leczenie powikłań po niebezpiecznych zabiegach aborcji, zapobieganie HIV i innym zakażeniom przenoszonym drogą płciową oraz ich leczenie, usługi mające na celu wykrywanie przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć, zapobieganie jej i leczenie w jej następstwie, profilaktykę, wykrywanie i leczenie nowotworów narządów płciowych, w tym raka szyjki macicy, a także opiekę w zakresie płodności i leczenie niepłodności;
- K. mając na uwadze, że prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne to prawa człowieka, które muszą być chronione przez państwa członkowskie UE, zgodnie z międzynarodowymi standardami praw człowieka; mając na uwadze, że przestrzeganie praw człowieka jest niezbędne dla funkcjonowania demokracji; mając na uwadze, że prawa człowieka, demokracja i praworządność są od siebie wzajemnie zależne; mając na uwadze, że wszystkie państwa członkowskie UE muszą w pełni przestrzegać wszystkich tych wartości UE;
- L. mając na uwadze, że zdrowie seksualne ma podstawowe znaczenie dla ogólnego zdrowia i dobrostanu osób, par i rodzin oraz dla społecznego i gospodarczego rozwoju społeczności i państw, a także mając na uwadze, że dostęp do zdrowia, w tym zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, jest prawem człowieka; mając na uwadze, że zapewnienie jakiejś formy edukacji seksualnej i zdrowotnej jest już obowiązkowe w większości państw członkowskich;
- M. mając na uwadze, że WHO określa niepłodność jako chorobę układu rozrodczego objawiającą się niewystąpieniem ciąży klinicznej po co najmniej 12 miesiącach regularnego

współzycia seksualnego bez zabezpieczenia; mając na uwadze, że definicja ta nie bierze pod uwagę sytuacji lesbijek i kobiet biseksualnych, osób transpłciowych, osób pozostających w związkach jednopłciowych ani kobiet samotnych zainteresowanych prokreacją, co zwiększa trudności społeczno-prawne związane z dostępem do technik wspomaganego rozrodu, które te osoby już napotykają ze względu na ukierunkowanie tych technik na przeciwdziałanie niepłodności; mając na uwadze, że lesbijki i kobiety biseksualne mogą nie być w stanie udowodnić swojej „niepłodności”, a w związku z tym mogą spotkać się z odmową dostępu do technik wspomaganego rozrodu<sup>15</sup>);

- N. mając na uwadze, że w określonych okolicznościach transeksualni mężczyźni i osoby niebinarne również mogą zająć w ciąży i w takich przypadkach powinna przysługiwać im możliwość korzystania ze środków opieki ciążyowej i okołoporodowej bez dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową;
- O. mając na uwadze, że nikt nie powinien umierać przy porodzie, a dostęp do opartej na dowodach, wysokiej jakości i przystępnej cenowo opieki położniczej, ciążyowej i okołoporodowej jest prawem człowieka, które należy zagwarantować bez jakiegokolwiek dyskryminacji;
- P. mając na uwadze, że podczas porodu osoby ciężarne doświadczają różnych przymusowych i wymuszonych zabiegów medycznych, w tym przemocy fizycznej i słownej, zakładania szwów na rany okołoporodowe bez znieczulenia, nieuwzględniania decyzji tych osób i braku poszanowania dla ich świadomej zgody, co można uznać za przemoc oraz okrutne i nie-ludzkie traktowanie;
- Q. mając na uwadze, że kompleksowa, oparta na dowodach, niedyskryminacyjna i dostosowana do wieku edukacja seksualna, której podstawą jest podejście oparte na prawach i zorientowane na kwestie płci, jak określono w międzynarodowych wytycznych technicznych UNESCO, ułatwia odpowiedzialne zachowania seksualne i wzmacnia pozycję dzieci i młodzieży, ponieważ dostarcza rzetelnych pod względem naukowym i dostosowanych do wieku informacji na temat seksualności oraz porusza kwestie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, w tym rozwój społeczny, anatomię i fizjologię seksualną i reprodukcyjną, zgodę, okres dojrzewania i menstruację, reprodukcję, nowoczesne metody antykoncepcji, kwestię ciąży i porodu, kwestię zakażeń przenoszonych drogą płciową, a także zwalczanie przemocy ze względu na płeć, w tym szkodliwych praktyk, takich jak małżeństwa dzieci, wczesne i przymusowe małżeństwa oraz okaleczanie narządów płciowych kobiet; mając na uwadze, że dostosowana do wieku kompleksowa edukacja seksualna jest niezbędna, by rozwijać u dzieci i młodzieży umiejętności budowania zdrowych, opartych na równości i bezpiecznych związków, w szczególności dzięki poruszaniu kwestii norm płciowych, równości płci, dynamiki sił w związkach, zgody oraz poszanowania granic, a także przyczynia się do osiągnięcia równości płci;
- R. mając na uwadze, że brak dostępu do rzetelnych pod względem naukowym i opartych na dowodach informacji i edukacji narusza prawa osób szkodzi dokonywaniu przez nie świadomych wyborów dotyczących praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, a także utrudnia zdrowe podejście do równości płci;
- S. mając na uwadze, że zdrowie seksualne i reprodukcyjne jest związane z higieną menstruacyjną i artykułami sanitarnymi, a także z systemowymi i społeczno-gospodarczymi czynnikami stygmatyzacji i dyskryminacji w związku z menstruacją; mając na uwadze,

<sup>15</sup> <https://www.who.int/reproductivehealth/topics/infertility/en/>.

- że ubóstwo menstruacyjne, które oznacza ograniczony dostęp do artykułów sanitarnych, dotyka w przybliżeniu jedną na dziesięć kobiet w Europie, a dodatkowo pogłębia je dyskryminujące kobiety opodatkowanie artykułów higieny menstruacyjnej w UE; mając na uwadze, że wstyd, nieleczone bóle menstruacyjne i dyskryminujące tradycje prowadzą do przedwczesnego kończenia nauki i częstszej absencji dziewcząt w szkole, a kobiet w pracy; mając na uwadze, że istniejące negatywne nastawienie i mity otaczające menstruację wpływają na decyzje związane ze zdrowiem reprodukcyjnym; mając na uwadze, że zrozumienie powiązania między higieną menstruacyjną a zachorowalnością i umieralnością matek, niepłodnością, zakażeniami przenoszonymi drogą płciową, zakażeniami HIV oraz rakiem szyjki macicy może pomóc wcześniej wykrywać choroby i ocalić życie;
- T. mając na uwadze, że nowoczesne metody antykoncepcji odgrywają kluczową rolę w osiągnięciu równości płci i zapobieganiu niechcianym ciążom oraz w realizacji prawa poszczególnych osób do podejmowania decyzji na temat wyborów rodzinnych przez proaktywne i odpowiedzialne planowanie liczby dzieci, czasu ich przyjścia na świat i różnicy wieku między nimi; mając na uwadze, że niektóre nowoczesne metody antykoncepcji również zmniejszają występowanie HIV i zakażeń przenoszonych drogą płciową; mając na uwadze, że dostęp do nowoczesnych metod antykoncepcji jest nadal utrudniony ze względu na przeszkody praktyczne, finansowe, społeczne i kulturowe, w tym mity otaczające antykoncepcję, przestarzałe podejście do seksualności kobiet i antykoncepcji, a także stereotypowe przekonanie, że za antykoncepcję odpowiedzialne są tylko kobiety;
- U. mając na uwadze, że przepisy aborcyjne opierają się na przepisach krajowych; mając na uwadze, że nawet gdy aborcja jest legalnie dostępna, często istnieje szereg prawnych, quasi-prawnych i nieformalnych barier w dostępie do niej, w tym: ograniczony okres i ograniczone podstawy dostępności aborcji, nieuzasadnione z medycznego punktu widzenia okresy oczekiwania, brak wyszkolonego i wykazującego się chęcią pomocy personelu medycznego oraz odmowa opieki zdrowotnej ze względu na osobiste przekonania, nieobiektywne i obowiązkowe doradztwo, celowe przekazywanie informacji wprowadzających w błąd lub konieczność zatwierdzenia przez osobę trzecią, niepotrzebne z medycznego punktu widzenia badania, obowiązek wykazania, że utrzymanie ciąży spowoduje cierpienie, powiązane koszty i brak ich zwrotu;
- V. mając na uwadze, że w niektórych państwach członkowskich nadal obowiązują bardzo rygorystyczne przepisy zakazujące aborcji, z wyjątkiem ściśle określonych okoliczności, co zmusza kobiety do szukania możliwości dokonania nielegalnych aborcji, podróžowania do innych krajów lub donoszenia ciąży wbrew woli, co stanowi pogwałcenie praw człowieka i formę przemocy ze względu na płeć<sup>16</sup>), wpływa na prawa kobiet i dziewcząt do życia, integralność fizyczną i psychiczną, równość, niedyskryminację i zdrowie, a także mając na uwadze, że niektóre państwa członkowskie, które zalegalizowały aborcję na żądanie lub z szeroko pojmowanych przyczyn społecznych, nadal utrzymują jednak szczególne sankcje karne za aborcje dokonane poza zakresem obowiązujących przepisów prawnych;
- W. mając na uwadze, że kilka państw członkowskich próbuje obecnie jeszcze bardziej ograniczyć dostęp do praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego przez bardzo rygorystyczne przepisy prowadzące do dyskryminacji ze względu na płeć i wywierające negatywne skutki dla zdrowia kobiet;

<sup>16</sup> [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/SexualHealth/INFO\\_Abortion\\_WEB.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/SexualHealth/INFO_Abortion_WEB.pdf).

- X. mając na uwadze, że przeciwnicy praw seksualnych i reprodukcyjnych często instrumentalnie traktują takie kwestie jak interes narodowy czy zmiany demograficzne, aby podważyć rolę praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, a w ten sposób przyczyniają się do erozji wolności osobistych i zasad demokracji; mając na uwadze, że wszelkie strategie polityczne dotyczące zmian demograficznych muszą być oparte na prawach, ukierunkowane na ludzi, dostosowane do potrzeb i oparte na dowodach oraz muszą chronić prawa seksualne i reprodukcyjne;
- Y. mając na uwadze, że przeciwnicy praw seksualnych i reprodukcyjnych i autonomii kobiet mają znaczący wpływ na prawo i politykę krajową oraz uwsteczniające inicjatywy podejmowane w szeregu państw członkowskich, dążąc do podważenia praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, jak zauważył Parlament w rezolucji w sprawie pogorszenia sytuacji w zakresie praw kobiet i równouprawnienia w UE oraz w rezolucji w sprawie prawa do aborcji w Polsce, a także Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn w sprawozdaniu z 22 listopada 2019 r. pt.: „Beijing + 25: the fifth review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States” [Pekin + 25: piąty przegląd realizacji pekińskiej platformy działania w państwach członkowskich UE]; mając na uwadze, że te inicjatywy i regres utrudniają realizację praw człowieka, blokują rozwój krajów i osłabiają europejskie wartości i prawa podstawowe;
- Z. mając na uwadze, że według licznych sprawozdań podczas trwania pandemii COVID-19 i obowiązywania środków izolacji świadczenie usług związanych z prawami reprodukcyjnymi i seksualnymi oraz zdrowiem reprodukcyjnym i seksualnym zostało ograniczone lub wstrzymane<sup>(17)</sup> i że doszło do zakłóceń w dostępie do niezbędnych usług medycznych, takich jak: antykoncepcja i opieka aborcyjna, diagnostyka HIV i zakażeń przenoszonych drogą płciową, dostęp do ośrodków zapobiegania okaleczaniu narządów płciowych kobiet i upowszechniania wiedzy na ten temat, badania przesiewowe w kierunku wykrywania nowotworów narządów płciowych oraz oparta na szacunku opieka zdrowotna nad matkami, co ma poważne konsekwencje dla podstawowego prawa kobiet do autonomii cielesnej; mając na uwadze, że pandemia COVID-19 pokazała, że należy wzmocnić odporność systemów opieki zdrowotnej na takie kryzysy, aby zagwarantować, że usługi związane z prawami reprodukcyjnymi i seksualnymi oraz zdrowiem reprodukcyjnym i seksualnym będą nadal w pełni dostępne i świadczone terminowo;
- AA. mając na uwadze, że nadal podejmuje się próby instrumentalnego wykorzystywania kryzysu zdrowotnego związanego z COVID-19 jako pretekstu do przyjmowania dalszych rygorystycznych środków w zakresie praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego<sup>(18)</sup>, co doprowadzi do realokacji zasobów; mając na uwadze, że ma to szeroko zakrojone i długofalowe niekorzystne skutki dla korzystania z podstawowego prawa do zdrowia, dla równości płci i dla walki z dyskryminacją i przemocą ze względu na płeć, a także zagraża dobrostanowi, zdrowiu i życiu kobiet i dziewcząt;

<sup>17</sup> Śródkresowa notatka techniczna UNFPA z 27 kwietnia 2020 r. pt. „Impact of the COVID-19 Pandemic on Family Planning and Ending Gender-based Violence, Female Genital Mutilation and Child Marriage” [Wpływ pandemii COVID-19 na planowanie rodziny i położenie kresu przemocy ze względu na płeć, okaleczaniu narządów płciowych kobiet i dziecięcym małżeństwom], dostępna na stronie: [https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/COVID-19\\_impact\\_brief\\_for\\_UNFPA\\_24\\_April\\_2020\\_1.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/COVID-19_impact_brief_for_UNFPA_24_April_2020_1.pdf).

<sup>18</sup> Forum Parlamentu Europejskiego ds. Praw Seksualnych i Reprodukcyjnych oraz IPPF EN, op. cit., str. 8.



- AB. mając na uwadze, że osoby i grupy marginalizowane, w tym mniejszości rasowe, etniczne i religijne, migranci, osoby ze środowisk społeczno-ekonomicznych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, osoby nieposiadające ubezpieczenia zdrowotnego, osoby mieszkające na obszarach wiejskich, osoby z niepełnosprawnościami, osoby LGBTIQ i ofiary przemocy, często napotykają dodatkowe przeszkody, dyskryminację krzyżową i przemoc w dostępie do opieki zdrowotnej, co wynika z przepisów i strategii politycznych, które umożliwiają stosowanie przymusowych praktyk w dziedzinie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz niezapewnienia odpowiednich przystosowań w dostępie do wysokiej jakości opieki i informacji; mając na uwadze, że brakuje konkretnych danych na temat przemocy połoźniczej wobec kobiet padających ofiarą uprzedzeń rasowych w Europie; mając na uwadze, że dyskryminacja ta prowadzi do wyższego wskaźnika umieralności i zachorowalności matek (np. wśród kobiet ciemnoskórych), wyższego ryzyka nadużyć i przemocy (w przypadku kobiet z niepełnosprawnościami), braku dostępu do informacji oraz ogólnej niesprawiedliwości i nierówności w dostępie do usług w zakresie praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego;
- AC. mając na uwadze, że niepłodność i obniżona płodność dotyczą co szóstą osobę w Europie i należą do globalnych problemów w zakresie zdrowia publicznego; mając na uwadze, że należy ograniczyć nierówności w dostępie do informacji na temat płodności i leczenia oraz zakazać dyskryminacji ze względu na płeć biologiczną, płeć społeczno-kulturową, orientację seksualną, stan zdrowia czy stan cywilny;
- AD. mając na uwadze, że zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, europejską konwencją praw człowieka i orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zdrowie seksualne i reprodukcyjne kobiet jest związane z wieloma prawami człowieka, w tym z prawem do życia i godności, do wolności od nieludzkiego lub poniżającego traktowania, z prawem dostępu do opieki zdrowotnej, prawem do prywatności, prawem do edukacji i zakazem dyskryminacji;
- AE. mając na uwadze, że Parlament Europejski odniósł się do kwestii praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego w stanowisku przyjętym w pierwszym czytaniu 13 listopada 2020 r. w sprawie Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia na lata 2021–2027 („Program UE dla zdrowia”), aby zapewnić terminowy dostęp do towarów potrzebnych do zabezpieczenia praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego (np. leków, środków antykoncepcyjnych i sprzętu medycznego);
- AF. mając na uwadze, że nastolatki często napotykają przeszkody w odniesieniu do praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego w związku z brakiem usług przyjaznych dla młodzieży;
- AG. mając na uwadze, że UE i ONZ zapoczątkowały inicjatywę „Spotlight”, aby zwalczać przemoc, w tym przemoc seksualną, wobec kobiet i dziewcząt, oraz że inicjatywa ta ma na celu między innymi poprawę dostępu do edukacji seksualnej oraz usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego;
- AH. mając na uwadze, że usługi związane z wodą, urządzeniami sanitarnymi i higieną (WASH) mają zasadnicze znaczenie dla zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, ale nadal zbyt często są niedostępne, zwłaszcza na obszarach oddalonych;

***Wypracowanie konsensusu i zajęcie się wyzwaniami dotyczącymi praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego jako wyzwaniami UE***

1. zgodnie z zasadą pomocniczości i kompetencjami krajowymi wzywa państwa członkowskie, aby zagwarantowały prawo wszystkim osób, bez względu na wiek, płeć biologiczną, płeć społeczno-kulturową, rasę, pochodzenie etniczne, klasę społeczną, kastę, przynależność religijną i przekonania, stan cywilny lub status społeczno-ekonomiczny, niepełnosprawność, zakażenie wirusem HIV (lub chorobą przenoszoną drogą płciową), narodowość i pochodzenie społeczne, status prawny lub imigracyjny, język, orientację seksualną lub tożsamość płciową, do dokonywania własnych świadomych wyborów w odniesieniu do praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, a także aby zagwarantowały im prawo do integralności cielesnej, osobistej autonomii, równości i niedyskryminacji oraz zapewniły niezbędne środki, które umożliwią wszystkim dostęp do praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego;
2. przypomina o zobowiązaniu UE do propagowania, ochrony i realizacji prawa wszystkich osób i wszystkich kobiet i dziewcząt do pełnej kontroli oraz swobodnego i odpowiedzialnego decydowania – w sposób wolny od dyskryminacji, przymusu i przemocy – w kwestiach dotyczących ich seksualności oraz zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego<sup>19</sup>;
3. wzywa UE, jej organy i agencje, aby w ramach wykonywania swoich kompetencji wspierały i promowały powszechny i pełny dostęp do usług z zakresu praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego przez dążenie do równości płci, poszanowanie autonomii osobistej, dostępności, świadomego wyboru, zgody i szacunku oraz braku dyskryminacji i przemocy, a także wzywa państwa członkowskie, aby zapewniły dostęp do pełnego zakresu odznaczających się wysoką jakością, kompleksowych i przystępnych cenowo usług z dziedziny praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, a także by usunęły wszystkie bariery prawne, polityczne, finansowe i inne, utrudniające pełny dostęp wszystkich osób do praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego; apeluje w związku z tym o ułatwienie regularnej wymiany i promowanie dobrych praktyk między państwami członkowskimi a zainteresowanymi stronami w zakresie aspektów płci w dziedzinie zdrowia;
4. ponownie stwierdza, że prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne mają kluczowe znaczenie dla równouprawnienia płci, wzrostu gospodarczego, rozwoju, ochrony dzieci oraz eliminacji przemocy ze względu na płeć, handlu ludźmi i ubóstwa;
5. wzywa państwa członkowskie, aby podjęły utrzymujące się wyzwania związane z dostępem do praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego lub korzystaniem z nich, a także by zagwarantowały, że wszystkie osoby będą miały dostęp do wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług w zakresie praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, tak aby nikt nie został pozostawiony samemu sobie z powodu braku możliwości skorzystania z przysługującego mu prawa do zdrowia;
6. uznaje znaczenie informacji publicznych na temat praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego; przypomina, że wszystkie strategie polityczne dotyczące praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego

<sup>19</sup> Konkluzje Rady z 13 lipca 2020 r. dotyczące priorytetów UE na forum ONZ i na 75. posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego, wrzesień 2020 r. – wrzesień 2021 r.

powinny opierać się na wiarygodnych i obiektywnych dowodach uzyskanych od organizacji takich jak WHO, inne agencje ONZ i Rada Europy;

7. potwierdza apel Komisarza Praw Człowieka Rady Europy do państw członkowskich<sup>(20)</sup> o zagwarantowanie wystarczających środków budżetowych na rzecz praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego i zapewnienie dostępności odpowiednich zasobów ludzkich i niezbędnych towarów na wszystkich szczeblach systemu opieki zdrowotnej, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich, o zidentyfikowanie barier prawnych, politycznych i finansowych uniemożliwiających dostęp do wysokiej jakości opieki w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz zajęcie się nimi, a także o objęcie usług dotyczących praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego istniejącym systemem ubezpieczenia zdrowotnego, dotacji lub refundacji w celu osiągnięcia powszechnego zabezpieczenia zdrowotnego;

8. przypomina stanowisko poparte przez Komitet Ministrów Rady Europy, który zalecił, by opieka zdrowotna związana ze zmianą płci, taka jak terapia hormonalna i zabiegi chirurgiczne, była dostępna i refundowana w ramach publicznych systemów ubezpieczenia zdrowotnego<sup>(21)</sup>;

### ***Zdrowie seksualne i reprodukcyjne jako niezbędny element dobrego stanu zdrowia***

9. wzywa państwa członkowskie, aby ustanowiły skuteczne strategie i programy monitorowania, które zagwarantują powszechny dostęp do pełnego zakresu wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług dotyczących praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego oraz korzystanie z tych usług, zgodnie z międzynarodowymi normami zdrowotnymi, niezależnie od przeszkód finansowych, praktycznych i społecznych oraz w sposób wolny od dyskryminacji, ze szczególnym uwzględnieniem grup zmarginalizowanych, w tym kobiet należących do mniejszości etnicznych, rasowych i religijnych, migrantek, kobiet z obszarów wiejskich i obszarów najbardziej oddalonych, gdzie ograniczenia geograficzne uniemożliwiają bezpośredni i natychmiastowy dostęp do takich usług, kobiet z niepełnosprawnościami, kobiet nieposiadających ubezpieczenia zdrowotnego, osób LGBTI oraz ofiar przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć;

10. podkreśla, że równy dostęp, jakość opieki i rozliczalność w odniesieniu do opieki zdrowotnej oraz praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego mają podstawowe znaczenie dla poszanowania praw człowieka; podkreśla ponadto, że usługi, towary i obiekty muszą być dostosowane do wymogów związanych z płcią społeczno-kulturową i prowadzonym stylem życia oraz zapewnić poszanowanie poufności i świadomej zgody;

11. wzywa Komisję i państwa członkowskie, by systematycznie gromadziły rzetelne dane dotyczące równości, zdezagregowane między innymi ze względu na płeć społeczno-kulturową, wiek, pochodzenie rasowe i etniczne, orientację seksualną oraz pochodzenie kulturowe i społeczno-ekonomiczne, a także – anonimowo – statystyki dotyczące wszystkich usług w zakresie praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, w celu wykrywania

<sup>20</sup> Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, „Women’s sexual and reproductive health and rights in Europe” [Zdrowie i prawa seksualne i reprodukcyjne kobiet w Europie], Rada Europy, 2017 r., <https://www.coe.int/en/web/commissioner/women-s-sexual-and-reproductive-rights-in-europe>.

<sup>21</sup> Sprawozdanie Komitetu Sterującego ds. Praw Człowieka Rady Europy na temat wdrożenia zalecenia CM/Rec(2010)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie środków zwalczania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową, dostępne na stronie: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016809f9ba0](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809f9ba0).

i eliminowania ewentualnych różnic w wynikach w zakresie świadczenia opieki w dziedzinie praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego;

12. wzywa Komisję do pełnego wykorzystania swoich kompetencji w zakresie polityki zdrowotnej oraz do wspierania państw członkowskich w gwarantowaniu powszechnego dostępu do praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego w ramach Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia na lata 2021–2027 (Program UE dla zdrowia), w promowaniu informacji i edukacji zdrowotnej, we wzmocnieniu krajowych systemów opieki zdrowotnej i pozytywnej konwergencji standardów opieki zdrowotnej w celu zmniejszenia nierówności w zakresie zdrowia w państwach członkowskich i między nimi, a także w ułatwianiu wymiany najlepszych praktyk między państwami członkowskimi w odniesieniu do praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego; wzywa państwa członkowskie do postępów na drodze do powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, dla którego prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne mają zasadnicze znaczenie, w tym poprzez wykorzystanie, w stosownych przypadkach, programu UE w dziedzinie zdrowia i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+);

13. podkreśla potrzebę pozytywnego i proaktywnego podejścia do opieki zdrowotnej przez całe życie poprzez zapewnienie powszechnej opieki zdrowotnej wysokiej jakości, na którą przeznaczają się odpowiednie zasoby; podkreśla, że UE może wspierać państwa członkowskie w zakresie zintegrowanego i przekrojowego podejścia do profilaktyki, diagnostyki, leczenia i opieki, a także może wspierać działania państw członkowskich na rzecz zapewnienia dostępu do usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego i związanych z nimi produktów leczniczych, w tym również na rynku światowym; wzywa do szerszego wykorzystania powstających technologii w celu zapewnienia najnowocześniejszych i pojawiających się metod leczenia i metod diagnostycznych, co umożliwi pacjentom pełne korzystanie z rewolucji cyfrowej; podkreśla potrzebę pełnego wykorzystania programów „Horyzont Europa” i „Cyfrowa Europa” do realizacji tych priorytetów;

14. wzywa państwa członkowskie do zwiększania wśród kobiet świadomości na temat znaczenia regularnych badań przesiewowych oraz do zagwarantowania, by publiczna służba zdrowia oferowała badania przesiewowe, takie jak mammografia i USG piersi, testy cytologiczne i skany gęstości kości;

15. podkreśla znaczenie zapobiegania chorobom poprzez edukację; zwraca ponadto uwagę na znaczenie szczepień w zapobieganiu chorobom, przeciwko którym istnieją szczepionki; wzywa w związku z tym państwa członkowskie i Komisję do rozszerzenia skali zakupu przez UE szczepionek do zwalczania COVID-19 i uzupełnienia go o zakup szczepionki przeciw wirusowi brodawczaka ludzkiego (HPV), aby zapewnić wszystkim Europejczykom dostęp do tej szczepionki;

16. przypomina, że wszelkie interwencje medyczne związane z prawami i zdrowiem reprodukcyjnym i seksualnym muszą być przeprowadzane za uprzednią, osobistą i pełną świadomą zgodą; wzywa państwa członkowskie do zwalczania przemocy ginekologicznej i położniczej przez wzmocnienie procedur gwarantujących poszanowanie wolnej i świadomej zgody po uprzednim poinformowaniu oraz ochronę przed niehumanitarnym i poniżającym traktowaniem w kontekście opieki zdrowotnej, w tym przez szkolenie personelu medycznego; wzywa Komisję do zajęcia się w swoich działaniach tą szczególną formą przemocy uwarunkowanej płcią;

17. jest głęboko zaniepokojony faktem, że kobietom i dziewczętom z niepełnosprawnościami zdecydowanie zbyt często odmawia się dostępu do rozwiązań w dziedzinie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, odmawia się im prawa do wyrażania świadomej zgody na stosowanie

środków antykoncepcyjnych, a nawet naraża się na ryzyko przymusowej sterylizacji; wzywa państwa członkowskie do wdrożenia środków legislacyjnych, które gwarantują integralność cielesną, swobodę wyboru i samostanowienie osób z niepełnosprawnościami w odniesieniu do życia seksualnego i reprodukcyjnego;

18. wzywa państwa członkowskie do bezzwłocznego zakazania wszelkich form dyskryminacji kobiet na tle rasowym, w tym segregacji etnicznej w placówkach opieki zdrowotnej, i podjęcia skutecznych środków mających na celu zapobieganie takiej dyskryminacji oraz do zagwarantowania powszechnego dostępu do wysokiej jakości opieki zdrowotnej w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, wolnej od dyskryminacji, przymusu i nadużyć, a także do zajęcia się mającymi wpływ na kobiety naruszeniami praw człowieka oraz do zaradzenia i zapobiegania takim naruszeniom;

19. ponawia swój apel do państw członkowskich o przyjęcie przepisów gwarantujących, że osoby interseksualne nie będą poddawane niesłużącym ratowaniu życia interwencjom medycznym lub chirurgicznym w okresie niemowlęcym lub dziecięcym oraz że ich prawo do integralności cielesnej, autonomii, samostanowienia i świadomej zgody będzie w pełni przestrzegane;

20. podkreśla potrzebę uwzględnienia szczególnych potrzeb zdrowotnych związanych z prawami reprodukcyjnymi i seksualnymi oraz zdrowiem reprodukcyjnym i seksualnym, takich jak niepłodność, menopauza, określone nowotwory narządu rozrodczego; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia wszystkich niezbędnych usług rehabilitacyjnych i mechanizmów wsparcia, w tym niezbędnej opieki w zakresie zdrowia psychicznego i fizycznego, wszystkim osobom, które doświadczyły naruszeń w dziedzinie ich praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego; wzywa Komisję do przedstawienia informacji na temat wkładu programów UE w rozwój i wspieranie zdrowia reprodukcyjnego;

21. przypomina o orzeczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie A.P. Garçon i Nicot przeciwko Francji, w którym uznał on, że nałożony przez państwo członkowskie wymóg dokonania sterylizacji przed rozpoczęciem procedury prawnego uzgodnienia płci stanowi naruszenie obowiązku zapewnienia prawa do poszanowania życia prywatnego osoby skarżącej; przypomina, że ONZ uznała, iż przymusowa sterylizacja stanowi pogwałcenie prawa do wolności od tortur i innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karaniania<sup>(22)</sup>; ubolewa, że w niektórych państwach członkowskich UE sterylizacja pozostaje warunkiem *sine qua non* dostępu do prawnego uzgodnienia płci; wzywa państwa członkowskie do zniesienia wymogu sterylizacji oraz do ochrony prawa do samostanowienia osób transseksualnych<sup>(23)</sup>;

22. podkreśla potrzebę rozważenia wpływu zmian w środowisku na prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne oraz na płodność, w tym wpływu zanieczyszczenia wody i powietrza, oraz zwiększonego zużycia chemikaliów; zwraca się o dalsze zbadanie tej kwestii w ramach programu „Horyzont Europa” i zajęcie się nią w ramach Europejskiego Zielonego Ładu;

23. podkreśla znaczenie podmiotów świadczących usługi w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego w zapewnianiu kompleksowej gamy usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, w tym zarówno zdrowia fizycznego, jak i psychicznego; zachęca państwa członkowskie do uwzględnienia ich wyjątkowych uwarunkowań podczas ogólnego planowania świadczenia opieki zdrowotnej;

<sup>22</sup> [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.53\\_English.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.53_English.pdf).

<sup>23</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka, sprawa A.P., Garçon i Nicot przeciwko Francji (połączone skargi nr 79885/12, 52471/13 i 52596/13).

**a) *Dostęp do bezpiecznych i uczciwych produktów menstruacyjnych o zamkniętym cyklu życia dla wszystkich***

24. wzywa państwa członkowskie do zapewnienia powszechnej dostępności nietoksycznych produktów higienicznych wielokrotnego użytku stosowanych podczas menstruacji, w szczególności w dużych punktach sprzedaży detalicznej i aptekach na terenie całego kraju (przynajmniej w takiej samej proporcji w stosunku do sprzedawanych produktów jednorazowego użytku), wraz ze środkami zwiększającymi świadomość w zakresie korzyści płynących ze stosowania podczas menstruacji produktów higienicznych wielokrotnego użytku w porównaniu z produktami jednorazowego użytku;

25. podkreśla negatywne skutki tzw. podatku tamponowego dla równości płci; wzywa wszystkie państwa członkowskie do wyeliminowania tzw. podatku od tamponów dzięki skorzystaniu z elastyczności wprowadzonej w dyrektywie w sprawie podatku VAT i zastosowaniu zwolnień lub zerowych stawek podatku VAT na te podstawowe towary pierwszej potrzeby;

**b) *Kompleksowa edukacja seksualna przynosi korzyści młodym ludziom***

26. wzywa państwa członkowskie do zapewnienia wszystkim dzieciom ze szkół podstawowych i średnich, a także dzieciom pozostającym poza systemem szkolnym, powszechnego dostępu do rzetelnej pod względem naukowym, opartej na dowodach, dostosowanej do wieku, nieosądzającej i kompleksowej informacji i edukacji seksualnej zgodnie ze standardami WHO w zakresie edukacji seksualnej i jej planem działania w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego bez jakiegokolwiek dyskryminacji; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia kompleksowej edukacji na temat menstruacji i jej związku z seksualnością i płodnością; wzywa państwa członkowskie do ustanowienia dobrze rozwiniętych, dobrze finansowanych i dostępnych usług przyjaznych dla młodzieży, a także szkoleń dla nauczycieli i środków na właściwe funkcjonowanie biur wsparcia i ośrodków edukacji zdrowotnej;

27. podkreśla, że edukacja i informacja o prawach i zdrowiu seksualnym i reprodukcyjnym to jedne z głównych instrumentów realizacji zobowiązań z okazji 25. rocznicy Międzynarodowej Konferencji na temat Ludności i Rozwoju (ICPD25), do których należą: wyeliminowanie niezaspokojonych potrzeb dotyczących planowania rodziny, wyeliminowanie możliwych do uniknięcia zgonów matek oraz wyeliminowanie przemocy uwarunkowanej płcią i krzywdzących praktyk wobec kobiet, dziewcząt i młodzieży; podkreśla, że edukacja i informacja o prawach i zdrowiu seksualnym i reprodukcyjnym może w znacznym stopniu przyczynić się do ograniczenia przemocy seksualnej i molestowania seksualnego, a dopełnienie stanowić będą unijne finansowanie i projekty wzmacniające współpracę i koordynację polityki w dziedzinie zdrowia publicznego oraz opracowanie i rozpowszechnianie dobrych praktyk; podkreśla znaczenie kompleksowej i dostosowanej do wieku edukacji seksualnej i informacji o związkach oraz informacji na temat seksualności, a także jej znaczenie dla planowania rodziny i dostępu do zdrowia reprodukcyjnego, a także jej konsekwencje dla niezamierzonych ciąży i chorób związanych ze zdrowiem reprodukcyjnym;

28. przypomina, że stereotypy i tabu narosłe wokół menstruacji są nadal szeroko rozpowszechnione w naszych społeczeństwach oraz że mogą one opóźnić rozpoznanie chorób takich jak endometrioza, która dotyka 10% kobiet w wieku rozrodczym, jest główną przyczyną niepłodności kobiet i powoduje przewlekły ból miednicy, a mimo to średnie opóźnienie w rozpoznaniu tej choroby wynosi 8 lat i nie ma na nią lekarstwa; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia wszechstronnej i rzetelnej pod względem naukowym edukacji na temat menstruacji, do



podnoszenia świadomości oraz do inicjowania szeroko zakrojonych kampanii informacyjnych na temat endometriozy, które skierowane będą do ogółu społeczeństwa, pracowników służby zdrowia i prawodawców; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia wszystkim dzieciom dostępu do programów edukacyjnych poruszających kwestię menstruacji, aby osoby przechodzące menstruację mogły dokonywać świadomych wyborów dotyczących ich okresu i ciała; apeluje do państw członkowskich, aby pilnie zajęły się problemem ubóstwa menstruacyjnego poprzez zapewnienie dostępności bezpłatnych produktów higienicznych stosowanych podczas menstruacji każdemu, kto ich potrzebuje;

29. wzywa państwa członkowskie do zwalczania rozprzestrzeniania się dyskryminujących i niebezpiecznych, wprowadzających w błąd informacji dotyczących praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, ponieważ zagraża to wszystkim osobom, zwłaszcza kobietom, osobom LGBTI i młodzieży; uznaje rolę, jaką media, media społecznościowe, publiczne instytucje informacyjne i inne zainteresowane strony odgrywają w zapewnianiu dokładnych i naukowo uzasadnionych informacji oraz wzywa te podmioty do odrzucania dezinformacji i wprowadzających w błąd informacji na temat praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego w ich programach, materiałach i działaniach; wzywa państwa członkowskie do opracowania dostosowanych do wieku kompleksowych programów nauczania w zakresie seksualności i związków, z uwzględnieniem faktu, że przekazywanie informacji powinno odzwierciedlać różnorodność orientacji seksualnej, tożsamości płciowej, ekspresji płciowej i cech płciowych, aby przeciwdziałać dezinformacji opartej na stereotypach lub uprzedzeniach, a także do wzmocnienia gwarancji prawa do zdrowia reprodukcyjnego za pośrednictwem publicznych usług zdrowotnych;

### ***c) Nowoczesna antykoncepcja jako strategia osiągnięcia równości kobiet i mężczyzn***

30. wzywa państwa członkowskie do zapewnienia powszechnego dostępu do wysokiej jakości i przystępnych nowoczesnych metod antykoncepcji i produktów antykoncepcyjnych, doradztwa w zakresie planowania rodziny oraz informacji na temat antykoncepcji dla wszystkich, do usunięcia wszelkich barier utrudniających dostęp do antykoncepcji, takich jak bariery finansowe i społeczne, oraz do zapewnienia dostępu do doradztwa medycznego i konsultacji z pracownikami służby zdrowia, co umożliwi każdemu zainteresowanemu wybór metody antykoncepcyjnej, która mu najbardziej odpowiada, a tym samym zagwarantuje podstawowe prawo do zdrowia i prawo wyboru;

31. wzywa państwa członkowskie do zapewnienia dostępu do nowoczesnych, skutecznych i dostępnych środków antykoncepcyjnych, z uwzględnieniem wskaźników skuteczności w perspektywie długoterminowej; wzywa państwa członkowskie do uznania, że zakres ten powinien zostać rozszerzony na wszystkie osoby w wieku rozrodczym; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia, by cała służba zdrowia zapewniała odpowiednią i regularną opiekę medyczną i psychologiczną, w ramach której promowane i chronione będzie zdrowie seksualne i reprodukcyjne kobiet przez całe życie;

32. przypomina, że państwa członkowskie i organy publiczne są odpowiedzialne za dostarczanie opartych na dowodach dokładnych informacji na temat antykoncepcji oraz za opracowanie strategii zwalczania i usuwania barier i mitów, napiętnowania i błędnych przekonań; wzywa państwa członkowskie do opracowania programów i kampanii uświadamiających na temat możliwości wyboru w zakresie nowoczesnych metod antykoncepcyjnych oraz pełnej gamy środków antykoncepcyjnych, a także do zapewnienia wysokiej jakości nowoczesnych usług antykoncepcyjnych;

cyjnych i poradnictwa świadczonego przez pracowników służby zdrowia, w tym antykoncepcji awaryjnej wydawanej bez recepty, zgodnie ze standardami WHO, ponieważ lekarze w niektórych krajach często jej odmawiają ze względu na osobiste przekonania;

**d) Bezpieczna i legalna opieka aborcyjna, której podstawą są zdrowie i prawa kobiet**

33. potwierdza, że aborcja musi zawsze być dobrowolną decyzją opartą na życzeniu danej osoby, podjętą z własnej woli, zgodnie ze standardami medycznymi oraz dostępnością, łatwością dostępu, przystępnością cenową i bezpieczeństwem bazującymi na wytycznych WHO, i wzywa państwa członkowskie do zapewnienia powszechnego dostępu do bezpiecznej i legalnej aborcji oraz poszanowania prawa do wolności, prywatności i najlepszej dostępnej opieki zdrowotnej;

34. wzywa państwa członkowskie do depenalizacji aborcji oraz do usuwania i zwalczania przeszkód w legalnej aborcji, a także przypomina, że państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie kobietom dostępu do praw przyznanych im na mocy prawa; wzywa państwa członkowskie do udoskonalenia istniejących i zbadania nowych metod świadczenia opieki zdrowotnej w zakresie praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego oraz sposobów eliminowania luk w świadczeniu usług, które to luki ujawniły się w związku z COVID-19, oraz do uczynienia tego z myślą o wszystkich, ze szczególnym uwzględnieniem grup najbardziej zmarginalizowanych; wzywa Komisję do promowania praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego w ramach następczej unijnej strategii na rzecz zdrowia;

35. zwraca się do państw członkowskich o dokonanie przeglądu krajowych przepisów prawnych dotyczących aborcji i dostosowanie ich do międzynarodowych standardów<sup>24</sup> praw człowieka i regionalnych najlepszych praktyk oraz zapewnienie, aby aborcja na życzenie była legalna we wczesnej ciąży, a w razie potrzeby również w późniejszym okresie, jeśli zagrożone jest zdrowie lub życie osoby ciężarnej; przypomina, że całkowity zakaz opieki aborcyjnej lub odmowa udzielenia opieki aborcyjnej jest formą przemocy uwarunkowanej płcią<sup>25</sup>, i wzywa państwa członkowskie do promowania najlepszych praktyk w opiece zdrowotnej poprzez określenie dostępnych usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego na poziomie podstawowej opieki zdrowotnej oraz ustanowienie systemów skierowań dla wszystkich wymaganych rodzajów opieki wyższego szczebla;

36. uznaje, że z przyczyn osobistych każdy lekarz może powołać się na klauzulę sumienia; podkreśla jednak, że klauzula sumienia nie może kolidować z prawem pacjenta do pełnego dostępu do opieki zdrowotnej i usług zdrowotnych; wzywa państwa członkowskie i podmioty świadczące opiekę zdrowotną do uwzględnienia takich okoliczności w ramach świadczenia usług opieki zdrowotnej na konkretnych obszarach geograficznych;

37. ubolewa, że niekiedy powszechna praktyka w państwach członkowskich umożliwia lekarzom, a w niektórych przypadkach także całym instytucjom medycznym, odmowę świadczenia usług

<sup>24</sup> Komitet Praw Człowieka (KPC), uwaga ogólna nr 36 (2018), KPC: Mellet przeciwko Irlandii, komunikat nr 2324/2013 (2016) oraz Whelan przeciwko Irlandii, komunikat nr 2425/2014 (2017); KPC: K. L. przeciwko Peru, komunikat nr 1153/2003 (2005) oraz L. M. R. przeciwko Argentynie, komunikat nr 1608/2007 (2011); CEDAW (2017), zalecenie ogólne nr 35; Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (2016), uwaga ogólna nr 22; sprawozdanie Grupy Roboczej ds. Dyskryminacji Kobiet w Prawie i Praktyce, A/HRC/32/448, 8 kwietnia 2016 r.; wspólne oświadczenie w ramach specjalnych procedur ONZ, Międzynarodowy Dzień Bezpiecznej Aborcji, 28 września 2016 r.; CEDAW, zalecenie ogólne nr 35; CEDAW, zalecenie ogólne nr 30; CEDAW, L. C. przeciwko Peru, komunikat nr 22/2009 (2011).

<sup>25</sup> [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/SexualHealth/INFO\\_Abortion\\_WEB.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/SexualHealth/INFO_Abortion_WEB.pdf).

zdrowotnych na podstawie tzw. klauzuli sumienia, co prowadzi do odmowy opieki aborcyjnej ze względu na religię lub sumienie oraz zagraża życiu i prawom kobiet; zauważa, że klauzula ta jest również często stosowana w sytuacjach, w których najmniejsze opóźnienie może zagrozić życiu lub zdrowiu pacjenta;

38. zauważa, że klauzula sumienia utrudnia również dostęp do badań prenatalnych, co jest nie tylko naruszeniem prawa kobiet do informacji o stanie zdrowia płodu, ale również w wielu przypadkach utrudnia skuteczne leczenie w czasie ciąży lub bezpośrednio po niej; wzywa państwa członkowskie do wdrożenia skutecznych środków regulacyjnych i wykonawczych, które zagwarantują, że klauzula sumienia nie będzie stanowić zagrożenia dla terminowego dostępu kobiet do opieki w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego;

#### ***e) Dostęp do leczenia niepłodności***

39. wzywa państwa członkowskie do zapewnienia wszystkim osobom w wieku rozrodczym dostępu do leczenia niepłodności, niezależnie od ich sytuacji społeczno-ekonomicznej, stanu cywilnego, tożsamości płciowej lub orientacji seksualnej; podkreśla znaczenie dokładnego zbadania w UE płodności jako kwestii zdrowia publicznego oraz występowania niepłodności i obniżonej płodności, które to zjawiska są trudną i bolesną rzeczywistością dla wielu rodzin i osób; wzywa państwa członkowskie do przyjęcia całościowego, opartego na prawach, integracyjnego i niedyskryminacyjnego podejścia do kwestii płodności, w tym środków zapobiegających niepłodności i zapewniających równość dostępu do usług dla wszystkich osób w wieku rozrodczym, a także do udostępnienia w Europie sztucznego zapłodnienia;

#### ***f) Opieka położnicza, w trakcie trwania ciąży i okołoporodowa dla wszystkich***

40. wzywa państwa członkowskie do przyjęcia środków w celu zapewnienia wszystkim, bez dyskryminacji, dostępu do wysokiej jakości, przystępnej, opartej na dowodach i szacunku dla opieki macierzyńskiej opieki ciążowej i związanej z porodem, w tym opieki położniczej, przedporodowej, porodowej i poporodowej, a także wsparcia w zakresie zdrowia psychicznego matek, zgodnie z aktualnymi standardami i dowodami WHO, a w konsekwencji do zreformowania przepisów, strategii politycznych i praktyk wykluczających niektóre grupy z dostępu do macierzyństwa, ciąży i opieki związanej z urodzeniem dziecka, w tym poprzez usunięcie dyskryminujących ograniczeń prawnych i politycznych ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową, narodowość, pochodzenie rasowe lub etniczne czy status migracyjny;

41. wzywa państwa członkowskie do uczynienia wszystkiego, co w ich mocy, aby zagwarantować poszanowanie praw i godności kobiet w związku z porodem dziecka, a także do zdecydowanego potępienia i zwalczania przemocy fizycznej i werbalnej, w tym przemocy ginekologicznej i położniczej oraz wszelkiej innej przemocy związanej z płcią w opiece przedporodowej, porodowej i poporodowej, która narusza prawa człowieka w odniesieniu do kobiet i może stanowić formę przemocy uwarunkowanej płcią;

42. wzywa Komisję do opracowania wspólnych norm UE w zakresie opieki związanej z macierzyństwem, ciążą i porodem oraz do ułatwienia wymiany najlepszych praktyk między ekspertami w tej dziedzinie; wzywa państwa członkowskie do zachęcania podmiotów świadczących usługi zdrowotne do organizowania szkoleń w zakresie praw człowieka w odniesieniu do kobiet oraz zasad dotyczących wolnej i świadomej zgody i świadomego wyboru w zakresie opieki związanej z macierzyństwem, ciążą i porodem, a także do zapewnienia, aby takie szkolenia były organizowane;

43. przypomina, że europejski region WHO ma najniższy na świecie odsetek matek karmiących piersią; podkreśla konieczność podnoszenia świadomości i informowania na temat korzyści płynących z karmienia piersią; wzywa państwa członkowskie i Komisję do rozpoczęcia szeroko zakrojonych kampanii mających na celu podkreślenie korzyści płynących z karmienia piersią;

***Świadczenie usług w zakresie praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego podczas pandemii COVID-19 i we wszystkich innych okolicznościach związanych z kryzysem***

44. zwraca uwagę, że oprócz kryzysu sanitarnego UE i jej państwa członkowskie doświadczają kryzysu gospodarczego i społecznego; wzywa państwa członkowskie do rozważenia wpływu COVID-19 na zdrowie z uwzględnieniem aspektu płci oraz do zapewnienia ciągłości pełnego zakresu usług w dziedzinie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego za pośrednictwem systemów opieki zdrowotnej we wszystkich okolicznościach, zgodnie z międzynarodowymi standardami praw człowieka; nalega na przeciwdziałanie wszelkim próbom ograniczania praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego w czasie pandemii i po jej zakończeniu; ponadto wzywa państwa członkowskie do ukierunkowania dodatkowych wysiłków i zasobów na odbudowę systemu opieki zdrowotnej, który uznaje, że prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne mają zasadnicze znaczenie dla zdrowia i dobrego samopoczucia wszystkich osób;

45. uznaje wpływ pandemii COVID-19 na podaż środków antykoncepcyjnych i dostęp do nich oraz ponownie przytacza prognozy UNFPA z kwietnia 2020 r., zgodnie z którymi około 47 mln kobiet w 114 krajach o niskim i średnim dochodzie nie będzie w stanie stosować nowoczesnych środków antykoncepcyjnych, jeżeli ograniczenia w przemieszczaniu się lub zakłócenia w łańcuchu dostaw będą trwać przez sześć miesięcy;

46. wzywa państwa członkowskie do zapewnienia pełnego dostępu do środków antykoncepcyjnych podczas pandemii COVID-19 oraz do podejmowania wspólnych wysiłków na rzecz zapobiegania zakłóceniom w łańcuchu produkcji i dostaw; podkreśla przykłady dobrych praktyk, takich jak przystępne środki antykoncepcyjne dla wszystkich kobiet poniżej określonego wieku lub telekonsultacje w zakresie dostępu do środków antykoncepcyjnych;

47. ubolewa, że dostęp do bezpiecznej i legalnej aborcji podczas pandemii COVID-19 jest nadal ograniczony, czemu towarzyszą przykłady działań mających na celu całkowite jej zakazanie ze względu na rzekomo niższy priorytet tej usługi<sup>(26)</sup>; apeluje do państw członkowskich o dodatkowe wdrożenie bezpiecznego, bezpłatnego i dostosowanego dostępu do aborcji w warunkach pandemii COVID-19 i po jej zakończeniu, na przykład tabletek aborcyjnych, oraz o uznanie opieki aborcyjnej za opiekę o pilnym charakterze i za zabieg medyczny, a tym samym o odrzucenie wszelkich ograniczeń w dostępie do niej;

48. podkreśla negatywne skutki pandemii dla opieki związanej z macierzyństwem, ciążą i porodem ze względu na fakt, że systemy opieki zdrowotnej koncentrują się na walce z pandemią COVID-19, oraz podkreśla, że wprowadza się niedopuszczalne zmiany w zakresie świadczenia opieki w czasie ciąży i opieki okołoporodowej, które nie są oparte na dowodach naukowych, wytycznych WHO lub wytycznych odpowiednich europejskich organizacji zawodowych, oraz że te zmiany nie są proporcjonalne w stosunku do reakcji koniecznej w związku z pandemią

<sup>26</sup> Moreau, C., Shankar M., Glasier, A., et al., *Abortion regulation in Europe in the era of COVID-19: a spectrum of policy responses* [Regulacje dotyczące aborcji w Europie podczas pandemii COVID-19 – działania polityczne podejmowane w odpowiedzi na pandemię], *BMJ Sexual & Reproductive Health*, 22 października 2020 r., dostępne pod adresem: <https://srh.bmj.com/content/familyplanning/early/2021/02/22/bmj-srh-2020-200724.full.pdf>.

COVID-19<sup>(27)</sup>; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia odpowiednich środków na wysokiej jakości opiekę związaną z macierzyństwem, ciążą i porodem;

49. wzywa państwa członkowskie do zapewnienia pełnego dostępu do leczenia niepłodności i opieki zdrowotnej w zakresie płodności w czasie pandemii COVID-19 oraz do zapobiegania zakłóceniom w oferowaniu leczenia niepłodności, które doprowadzą do zmniejszenia liczby dzieci urodzonych w wyniku leczenia w ramach medycynie wspomagananej prokreacji, a w konsekwencji może całkowicie pozbawić niektóre osoby przysługującego im prawa do starania się o posiadanie dziecka;

50. wzywa Komisję do zajęcia się wpływem okoliczności nadzwyczajnych, takich jak COVID-19, na kwestie zdrowotne uwzględniające aspekt płci, takie jak dostęp do praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego w UE w ramach działań politycznych związanych ze zdrowiem; ponadto wzywa Komisję do uznania, że prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne są oparte na podstawowych prawach człowieka i jako takie stanowią priorytet podczas obecnego kryzysu zdrowotnego i po jego zakończeniu, a także do podjęcia wszelkich niezbędnych środków, w tym poprzez wspieranie działań państw członkowskich i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w zakresie praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, w celu zagwarantowania pełnego dostępu do usług w zakresie praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, przy czym należy pamiętać o zasobach takich jak EFS+ i program „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”;

***Prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne jako filary równości kobiet i mężczyzn, demokracji i eliminacji przemocy uwarunkowanej płcią***

51. wzywa państwa członkowskie, aby korzystały z przysługujących im uprawnień w zakresie praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, starając się w pełni chronić prawa człowieka, szanować i wypełniać je, w szczególności prawo do zdrowia w zakresie praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, oraz by zagwarantowały wszystkim szeroką gamę dostępnych, przystępnych i pozbawionych dyskryminacji usług wysokiej jakości z zakresu zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, takich jak leczenie niepłodności i leczenie chorób genetycznych z wykorzystaniem konserwacji gamet, zapewniając przestrzeganie zasady niedokonywania regresu zgodnie z międzynarodowym prawem praw człowieka, również w odniesieniu do osób, które muszą podróżować w celu otrzymania leczenia, takich jak mieszkańcy obszarów oddalonych i regionów najbardziej oddalonych; potępia wszelkie próby ograniczenia dostępu do praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego poprzez restrykcyjne przepisy prawa; zdecydowanie potwierdza, że odmowa dostępu do praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego jest formą przemocy uwarunkowanej płcią<sup>(28)</sup>;

52. wzywa Radę do ustanowienia składu ds. równouprawnienia płci, zrzeszającego ministrów i sekretarzy stanu odpowiedzialnych za równouprawnienie płci w ramach jednego specjalnego forum, aby zastosować wspólne i konkretne środki w celu sprostania wyzwaniom w obszarze praw kobiet i równouprawnienia płci, w tym w zakresie praw reprodukcyjnych i seksualnych

<sup>27</sup> Human Rights in Childbirth, *Human Rights Violations in Pregnancy, Birth and Postpartum during the COVID-19 Pandemic* [Naruszenia praw człowieka w okresie ciąży, porodu i w okresie poporodowym podczas pandemii COVID-19], San Francisco, 6 maja 2020 r., dostępne pod adresem: <http://humanrightsinchildbirth.org/wp-content/uploads/2020/05/Human-Rights-in-Childbirth-Pregnancy-Birth-and-Postpartum-During-COVID19-Report-May-2020.pdf>.

<sup>28</sup> OHCHR, Information Series on Sexual and Reproductive Health and Rights [Pakiet informacyjny na temat praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego], dostępne pod adresem: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/SexualHealth/INFO\\_Abortion\\_WEB.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/SexualHealth/INFO_Abortion_WEB.pdf).



oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, oraz zapewnić omawianie kwestii dotyczących równouprawnienia płci na najwyższym szczeblu politycznym;

53. podkreśla wysoce szkodliwe i różnorodne skutki zdrowotne przemocy uwarunkowanej płcią, która, jak wykazano, może prowadzić do poważnych konsekwencji dla zdrowia fizycznego i psychicznego, w tym do zaburzeń ginekologicznych i niekorzystnego wpływu na przebieg ciąży; wzywa zatem do odpowiedniej ochrony ofiar przemocy domowej i do zapewnienia odpowiednich zasobów poprzez ich zwiększenie i poprawę skuteczności działań służących osiągnięciu tego celu;

54. podkreśla, że istnieje szereg powiązań między prostytutką a handlem ludźmi i przyznaje, że prostytutka – zarówno w UE, jak i na całym świecie – napędza handel kobietami i nieletnimi podatnymi na zagrożenia;

55. wzywa komisarz ds. demokracji i demografii do przyjęcia podejścia opartego na dowodach i prawach człowieka, aby sprostać wyzwaniom demograficznym i zagwarantować, że każdy mieszkaniec UE, w tym osoby zamieszkujące obszary bardziej oddalone, takie jak regiony najbardziej oddalone, będzie w stanie w pełni korzystać ze swoich praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, a także do uważnego przeciwstawienia się tym, którzy traktują instrumentalnie prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne w celu podważenia wartości UE i zasad demokracji;

56. wzywa komisarza ds. zdrowia i bezpieczeństwa żywności do ułatwiania i promowania ochrony praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego jako kluczowego elementu realizacji prawa do zdrowia, bezpieczeństwa i równouprawnienia płci, do monitorowania i promowania pełnej realizacji w UE celu zrównoważonego rozwoju nr 3, w tym zadania 3.7, z wykorzystaniem ram wskaźników globalnych ONZ; do gromadzenia, we współpracy z państwami członkowskimi, systematycznych, porównywalnych, zdezagregowanych danych i prowadzenia badań w celu lepszego mierzenia różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn w zakresie zdrowia i niezaspokojonych potrzeb związanych z dostępem do usług z zakresu zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego w UE z uwzględnieniem perspektywy przekrojowej; do wspierania pozytywnej konwergencji standardów i polityk w zakresie opieki zdrowotnej w celu zmniejszenia nierówności w zakresie zdrowia w państwach członkowskich i między nimi oraz – w świetle pozytywnego uwzględnienia usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego w programie UE w dziedzinie zdrowia – do wspierania działań państw członkowskich i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w dziedzinie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego mających na celu zapewnienie dostępu do usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego w ramach programu; podkreśla potrzebę znacznego zwiększenia inwestycji we wszystkie usługi, zwłaszcza w opiekę zdrowotną, aby przyczynić się do niezależności, równości i emancypacji kobiet;

57. wzywa komisarz ds. równości do ułatwiania i promowania ochrony praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, a także do włączenia ich do wdrażania strategii UE na rzecz równouprawnienia płci i strategii na rzecz równości osób LGBTIQ; do zdecydowanego potępienia pogarszania się sytuacji w zakresie praw kobiet i do opracowania konkretnych środków mających przeciwdziałać temu zjawisku; do uznania nieodłącznych powiązań między realizacją praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego a osiągnięciem równouprawnienia płci i zwalczaniem przemocy uwarunkowanej płcią oraz do monitorowania i promowania pełnej realizacji w UE celu zrównoważonego rozwoju nr 5, w tym zadania 5.6; do skutecznego uwzględniania aspektu płci we wszystkich obszarach



polityki UE; do wspierania działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się prawami reprodukcyjnymi i seksualnymi oraz zdrowiem reprodukcyjnym i seksualnym; do ułatwiania i promowania wymiany najlepszych praktyk między państwami członkowskimi a zainteresowanymi stronami w zakresie aspektów zdrowia związanych z płcią, w tym praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, a także do ułatwiania synergii między programem UE na rzecz zdrowia strategią UE na rzecz równouprawnienia płci; podkreśla, że program UE na rzecz zdrowia powinien uwzględniać aspekt płci, brać pod uwagę nierówne traktowanie ze względu na płeć oraz rozwijać uwzględniające aspekt płci podejście do wiedzy na temat chorób, badań przesiewowych, rozpoznawania i leczenia chorób; podkreśla ponadto, że każda strategia na rzecz równości powinna uwzględniać wszelkie formy przemocy uwarunkowanej płcią, w tym pogarszanie się sytuacji w zakresie praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, a także naruszenia w tej dziedzinie;

58. wzywa komisarz ds. partnerstw międzynarodowych do wspierania Europejskiego konsensusu w sprawie rozwoju oraz celów zrównoważonego rozwoju, w szczególności zadań nr 3.7, 5.6 i 16, w celu zagwarantowania, że prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne pozostaną priorytetem rozwojowym we wszystkich działaniach i stosunkach zewnętrznych UE; z zadowoleniem przyjmuje zaangażowanie na rzecz promowania praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego w nowym trzecim planie działania w sprawie równości płci i wzywa komisarz ds. partnerstw międzynarodowych do zaproponowania konkretnych środków służących realizacji tego celu; podkreśla potrzebę priorytetowego potraktowania kwestii usunięcia wszystkich barier w dostępie do usług w zakresie praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego w polityce dotyczącej rozwoju;

59. wzywa komisarza ds. promowania naszego europejskiego stylu życia do zapewnienia, aby nowy specjalny wysłannik UE ds. promowania wolności religii lub przekonań przyjął podejście oparte na prawach człowieka, a tym samym poszanowaniu praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, oraz oddał się wspólnej pracy nad zagwarantowaniem prawa do zdrowia dla wszystkich, w UE i na świecie, bez jakiegokolwiek dyskryminacji;

60. apeluje do komisarza do spraw zarządzania kryzysowego, by włączyć do działań humanitarnych prowadzonych przez UE i państwa członkowskie perspektywę równości płci, a także perspektywę zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw w tej dziedzinie, ponieważ dostęp do opieki w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego jest podstawową potrzebą ludzi w środowisku humanitarnym;

61. wzywa do natychmiastowego położenia kresu szkodliwym praktykom, takim jak okaleczanie żeńskich narządów płciowych oraz wczesne i przymusowe małżeństwa dzieci; podkreśla, że wczesne i przymusowe małżeństwa dzieci stanowią naruszenie praw człowieka i często narażają młode dziewczęta na przemoc, dyskryminację i nadużycia; wyraża głębokie zaniepokojenie faktem, że ponad 200 mln dziewcząt i kobiet na całym świecie zostało zmuszonych do poddania się procederowi okaleczenia żeńskich narządów płciowych oraz że, zgodnie z szacunkami, z powodu pandemii COVID-19 opóźnienie lub przerwanie realizacji środowiskowych programów informacji i edukacji na temat szkodliwych praktyk na całym świecie doprowadzi do wzrostu o 2 mln liczby przypadków okaleczania żeńskich narządów płciowych oraz wzrostu o 13 mln liczby małżeństw dzieci w następnym dziesięcioleciu w porównaniu z danymi szacunkowymi sprzed pandemii;

62. wzywa do pełnego dostępu do opieki medycznej i psychologicznej świadczonej przez wyczułony na aspekty międzykulturowe i przeszkolony personel; wzywa wszystkie kraje UE do

ratyfikowania konwencji stambulskiej; apeluje do Komisji o przeanalizowanie synergii między wewnętrznymi i zewnętrznymi programami UE w celu zapewnienia spójnego, długoterminowego podejścia do zatrzymania procederu okaleczania żeńskich narządów płciowych zarówno w UE, jak i poza nią; ponawia w szczególności apel o włączenie środków zapobiegania okaleczaniu żeńskich narządów płciowych do wszystkich obszarów polityki, zwłaszcza w dziedzinie zdrowia, azylu, edukacji, zatrudnienia oraz do współpracy i dialogu dotyczącego praw człowieka prowadzonych z państwami trzecimi;

63. przypomina, że niektóre dziewczęta mieszkające na terytorium UE są również narażone na ryzyko okaleczenia żeńskich narządów płciowych, gdy odwiedzają kraje pochodzenia, głównie podczas wizyt u rodziny; uważa, że ważne jest, by wszystkie państwa członkowskie, w tym organy administracji regionalnej i lokalnej, dzieliły się najlepszymi praktykami odnoszącymi się do protokołów służących zapobieganiu okaleczaniu żeńskich narządów płciowych dokonywanemu wobec dziewcząt, które podróżują do krajów lub regionów, w których okaleczanie żeńskich narządów płciowych jest powszechnie praktykowane; wzywa wszystkie państwa członkowskie UE, które jeszcze tego nie uczyniły, do wprowadzenia konkretnych przepisów prawa karnego dotyczących okaleczania żeńskich narządów płciowych w celu skuteczniejszej ochrony ofiar i skuteczniejszego ścigania tego przestępstwa, gdy jest ono popełnione poza ich terytorium;

64. wzywa UE do wspierania ośrodków zdrowia i planowania rodziny w krajach partnerskich, aby umożliwić im wymianę informacji i przełamywanie tabu dotyczących menstruacji, seksualności i prokreacji, a także do pełnego zaangażowania młodych mężczyzn w walkę ze stereotypami i tabu; podkreśla znaczenie poprawy dostępności metod antykoncepcji w krajach rozwijających się, zwłaszcza dla nastoletnich dziewcząt, które są bardziej narażone na powikłania związane z ciążą; stwierdza, że wszystkie kobiety i dziewczęta mają prawo do dokonywania własnych, swobodnych i świadomych wyborów dotyczących ich zdrowia i życia seksualnego i reprodukcyjnego;

65. wzywa do zapewnienia udziału dziewcząt i kobiet w edukacji, gdyż stanowi ona niezbędne narzędzie służące wzmocnieniu pozycji społecznej i ekonomicznej kobiet; wzywa do podjęcia działań mających na celu zwalczanie absencji dziewcząt podczas menstruacji poprzez dostarczanie do szkół środków higieny menstruacyjnej, w szczególności zapewnienie usług zaopatrzenia w wodę, infrastrukturę sanitarną i środki higieny, oraz poprzez zwalczanie stygmatyzacji; podkreśla potrzebę zapewnienia dostępu do odpowiedniej infrastruktury wodnej, sanitarnej i środków higieny w szkołach w celu zapewnienia zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, czy to w kontekście antykoncepcji, ciąży, porodu, aborcji, chorób przenoszonych drogą płciową, czy higieny menstruacyjnej;

66. wzywa do wykorzystania potencjału narzędzi komunikacyjnych, takich jak radio, telewizja i telefon, a także narzędzi cyfrowych, w tym sieci społecznościowych i usług przesyłania wiadomości, w celu zwiększenia dostępu młodych ludzi do edukacji seksualnej, w szczególności szerzenia ich wiedzy na temat chorób przenoszonych drogą płciową i zagrożeń związanych z wczesną ciążą; uważa, że będzie to wymagało podjęcia działań w celu zniwelowania nierówności płci w dostępie do usług cyfrowych, jak również przeciwdziałania cybernękaniu i przemocy wobec kobiet i dziewcząt w internecie;

67. apeluje, by w trzecim unijnym planie działania w sprawie równości płci (GAP III) nadać większe znaczenie obszarowi tematycznemu polityki w zakresie zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych ze względu na ogromny wpływ pandemii COVID-19 na kobiety i dziewczę-

ta w krajach rozwijających się; podkreśla, jak ważne jest bardziej zdecydowane promowanie prawa każdej osoby do pełnej kontroli nad własną seksualnością oraz zdrowiem seksualnym i reprodukcyjnym, a także do swobodnego i odpowiedzialnego decydowania w tych sprawach;

68. wzywa państwa członkowskie, by zobowiązały się do osiągnięcia celów GAP III, w szczególności w odniesieniu do zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego oraz praw w tej dziedzinie; wzywa UE i państwa członkowskie do przygotowania „planów wdrażania na szczeblu krajowym” uznających za priorytet prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne, przy zastosowaniu wymiernych wskaźników i mechanizmów monitorowania; zwraca się do delegatur UE, by w realizacji GAP III nadały priorytet działaniom związanym ze zdrowiem reprodukcyjnym i seksualnym oraz prawami w tej dziedzinie;

69. apeluje, by UE i państwa członkowskie zapewniły odpowiednie i dobrze ukierunkowane finansowanie z przeznaczeniem na zdrowie i prawa seksualne i reprodukcyjne w ramach polityki współpracy na rzecz rozwoju oraz instrumentów działań zewnętrznych, takich jak Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej; zwraca się zatem do Komisji, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i państw członkowskich, by w unijnym procesie programowania, w tym we wspólnym programowaniu, jak priorytet traktowały zdrowie reprodukcyjne i seksualne oraz prawa w tej dziedzinie;

70. podkreśla, że polityka współpracy na rzecz rozwoju musi obejmować organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które są bezpośrednio zaangażowane w obronę zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego oraz praw w tej dziedzinie w krajach rozwijających się;

71. uważa, że UE musi ułatwiać włączenie usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw w tej dziedzinie do krajowych strategii i programów zdrowia publicznego krajów partnerskich; z niepokojem przypomina, że większość niezaspokojonych potrzeb, jeśli chodzi o usługi w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, dotyczy nastolatków, osób niepozostających w związku małżeńskim, osób LGBTIQ, osób niepełnosprawnych, osób należących do mniejszości, w tym mniejszości etnicznych oraz ubogich mieszkańców wsi i miast; podkreśla, że usługi w zakresie zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych powinny uwzględniać aspekt płci, być oparte na prawach, przyjazne dla młodzieży i dostępne dla wszystkich, niezależnie od wieku, płci, tożsamości płciowej, orientacji seksualnej, rasy, klasy społecznej, religii, stanu cywilnego, zasobów finansowych, narodowości, pochodzenia społecznego czy niepełnosprawności, w tym w kontekście pomocy humanitarnej podczas konfliktów i katastrof;

72. wzywa państwa członkowskie do przeciwdziałania dyskryminacji w usługach w zakresie zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego oraz praw w tej dziedzinie i do stosowania podejścia interseksjonalnego, aby zapewnić kobietom i dziewczętom (zarówno transpłciowym, jak i cispłciowym), osobom niebinarnym, lesbijkom, kobietom biseksualnym i interseksualnym równy dostęp do usług i praw związanych ze zdrowiem seksualnym i reprodukcyjnym;

73. przypomina, że kobiety i dziewczęta są szczególnie narażone na gwałty i przemoc seksualną w regionach dotkniętych kryzysami, niezależnie od tego, czy są one związane z konfliktami, klęskami żywiołowymi czy skutkami zmiany klimatu; wzywa Unię Europejską do zintensyfikowania walki z wykorzystywaniem gwałtu jako broni wojennej oraz do zagwarantowania ofiarom dostępu do usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego;

74. wzywa Komisję do zdecydowanego potępienia pogarszania się sytuacji w zakresie praw kobiet oraz praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, a także do wykorzystania wszystkich możliwości w celu zintensyfikowania działań mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku;

wzywa Komisję i państwa członkowskie do zwiększenia wsparcia politycznego dla obrońców praw człowieka, podmiotów świadczących opiekę zdrowotną i działających na rzecz propagowania praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, a także dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających na rzecz praw kobiet oraz praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, gdyż są to kluczowe podmioty społeczeństwa uwzględniającego równouprawnienie płci oraz kluczowi usługodawcy i informatorzy w zakresie zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, zwłaszcza podmioty pracujące w trudnych warunkach w Europie, a także wzywa do stałego monitorowania i odpowiedniego przyznawania wystarczającego wsparcia finansowego za pośrednictwem bieżących programów, takich jak program „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”;

75. wzywa Komisję do wdrożenia sporządzania budżetu z uwzględnieniem aspektu płci we wszystkich instrumentach wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, w tym w odniesieniu do programu „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus oraz Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej;

76. wzywa Komisję do podjęcia konkretnych kroków na rzecz ochrony praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, zaczynając od ustanowienia specjalnego wysłannika UE ds. zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw w tej dziedzinie, a także od dodania do rocznego sprawozdania UE na temat praw człowieka i demokracji rozdziału dotyczącego aktualnej sytuacji w zakresie praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego;

o  
o o

77. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego  
z dnia 16 września 2021 r. zawierająca  
zalecenia dla Komisji w sprawie uznania przemocy  
ze względu na płeć za nową dziedzinę przestępczości  
wśród wymienionych w art. 83 ust. 1 TFUE (2021/2035(INL))  
(2022/C 117/09)**

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając art. 2 oraz art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej,
- uwzględniając art. 8, 10 i 19, art. 83 ust. 1 oraz art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 1–4, 6–8, 10–12, 21, 23–26, 47 i 49,
- uwzględniając sprawozdania z monitorowania poszczególnych krajów przedstawione przez Grupę Ekspertów do spraw Przeciwdziałania Przemocy wobec Kobiet i Przemocy Domowej,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 5 marca 2020 r. pt. „Unia równości: strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025”,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 24 czerwca 2020 r. pt. „Strategia UE w zakresie praw ofiar (2020–2025)”,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 12 listopada 2020 r. pt. „Unia równości: strategia na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025”,
- uwzględniając wspólny komunikat Komisji i Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 25 listopada 2020 r. pt. „Trzeci unijny plan działania w sprawie równości płci (GAP III) – Ambitny program na rzecz równouprawnienia płci i wzmocnienia pozycji kobiet w działaniach zewnętrznych UE”,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 24 marca 2021 r. pt. „Strategia UE na rzecz praw dziecka”,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 14 kwietnia 2021 r. pt. „Strategia UE w zakresie zwalczania handlu ludźmi na lata 2021–2025”,
- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępującą decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW<sup>(1)</sup>,
- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/99/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony<sup>(2)</sup>,

<sup>1</sup> Dz.U. L 101 z 15.4.2011, s. 1.

<sup>2</sup> Dz.U. L 338 z 21.12.2011, s. 2.

- 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/WSiSW<sup>(3)</sup>,
- uwzględniając cel zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 5 dotyczący równości płci,
- uwzględniając Zalecenie Ogólne nr 33 Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet z dnia 3 sierpnia 2015 r. w sprawie dostępu kobiet do wymiaru sprawiedliwości,
- uwzględniając Zalecenie Ogólne nr 35 Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie przemocy wobec kobiet ze względu na płeć, aktualizujące Zalecenie Ogólne nr 19,
- uwzględniając opublikowane w 2014 r. sprawozdanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej pt. „Violence against women: an EU-wide survey” [Przemoc wobec kobiet. Badanie na poziomie Unii Europejskiej],
- uwzględniając opublikowane w 2021 r. sprawozdanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej pt. „Crime, safety and victims’ rights” [Przestępczość, bezpieczeństwo i prawa ofiar],
- uwzględniając europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- uwzględniając Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej,
- 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.) i Pekin + 20 (2015 r.),
- uwzględniając glosariusz Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn,
- uwzględniając uzgodnione wnioski z sześćdziesiątej piątej sesji Komisji Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Statusu Kobiet, która odbyła się w dniach 15–26 marca 2021 r.,
- uwzględniając przepisy instrumentów prawnych Organizacji Narodów Zjednoczonych w dziedzinie praw człowieka, w szczególności dotyczących praw kobiet, oraz inne instrumenty Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczące przemocy wobec kobiet, w tym Deklarację Narodów Zjednoczonych o likwidacji przemocy wobec kobiet z dnia 20 grudnia 1993 r.,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie priorytetów oraz zarysu ram nowej polityki UE w dziedzinie walki z przemocą wobec kobiet<sup>(4)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 lutego 2014 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet<sup>(5)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 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 domowej<sup>(6)</sup>,
- uwzględniając rezolucję z dnia 13 lutego 2019 r. w sprawie pogorszenia sytuacji w zakresie praw kobiet i równouprawnienia w UE<sup>(7)</sup>,

<sup>3</sup> Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 57.

<sup>4</sup> Dz.U. C 296 E z 2.10.2012, s. 26.

<sup>5</sup> Dz.U. C 285 z 29.8.2017, s. 2.

<sup>6</sup> Dz.U. C 337 z 20.9.2018, s. 167.

<sup>7</sup> Dz.U. C 449 z 23.12.2020, s. 102.



- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przystąpienia UE do konwencji stambulskiej i innych środków przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć<sup>(8)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie faktycznego zakazu aborcji w Polsce<sup>(9)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 21 stycznia 2021 r. w sprawie perspektywy płci w okresie kryzysu związanego z COVID-19 oraz w okresie pokryzysowym<sup>(10)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 21 stycznia 2021 r. w sprawie europejskiej strategii na rzecz równouprawnienia płci<sup>(11)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie wdrożenia dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar<sup>(12)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie przyszłych wyzwań w dziedzinie praw kobiet w Europie po ponad 25 latach od uchwalenia deklaracji pekińskiej i pekińskiej platformy działania<sup>(13)</sup>,
  - uwzględniając konkluzje Rady w sprawie kobiet, pokoju i bezpieczeństwa opublikowane dnia 10 grudnia 2018 r.,
  - uwzględniając notę Organizacji Narodów Zjednoczonych pt. „COVID-19 and Ending Violence Against Women and Girls” [COVID-19 a położenie kresu przemocy wobec kobiet i dziewcząt], opublikowaną w 2020 r.<sup>(14)</sup>,
  - uwzględniając opinię prawną rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przedstawioną dnia 11 marca 2021 r. w sprawie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, mającą na celu wyeliminowanie niepewności prawnej dotyczącej możliwości i sposobu podpisania i ratyfikowania przez Unię tej konwencji<sup>(15)</sup>,
  - uwzględniając art. 47 i 54 Regulaminu,
  - uwzględniając wspólne posiedzenia Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia zgodnie z art. 58 Regulaminu,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia (A9-0249/2021),
- A. mając na uwadze, że równość kobiet i mężczyzn jest centralną wartością Unii zapisaną w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i uznaną w art. 23 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”); mając na uwadze, że prawo do równego traktowania i niedyskryminacji stanowi prawo podstawowe zapisane w Traktatach i Karcie; mając

<sup>8</sup> Dz.U. C 232 z 16.6.2021, s. 48.

<sup>9</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0336.

<sup>10</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2021)0024.

<sup>11</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2021)0025.

<sup>12</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2021)0041.

<sup>13</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2021)0058.

<sup>14</sup> <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/issue-brief-covid-19-and-ending-violence-against-women-and-girls>

<sup>15</sup> <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=238745&doclang=pl>

- na uwadze, że wyeliminowanie przemocy mężczyzn wobec kobiet i dziewcząt stanowi warunek niezbędny do osiągnięcia prawdziwej równości kobiet i mężczyzn;
- B. mając na uwadze, że art. 8 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zobowiązuje Unię do tego, by we wszystkich swoich działaniach zmierzała do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet;
- C. mając na uwadze, że przemoc ze względu na płeć, zarówno w internecie, jak i poza nim, oraz brak dostępu do odpowiedniej ochrony są najjaskrawszym przejawem dyskryminacji ze względu na płeć i stanowią naruszenie zapisanych w Karcie praw podstawowych, takich jak prawo do poszanowania godności ludzkiej, prawo do życia, prawo do integralności fizycznej i psychicznej, zakaz tortur i nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karanía, zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego oraz prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego;
- D. mając na uwadze, że zgodnie z art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE w zależności od rozwoju przestępczości Rada może przyjąć decyzję określającą inne dziedziny szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, w związku z rodzajem lub skutkami takich przestępstw lub ze szczególną potrzebą wspólnego ich zwalczania;
- E. mając na uwadze, że przyjmując taką decyzję na mocy art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE, Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego;
- F. mając na uwadze, że Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) oraz Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (zwana dalej „konwencją stambulską”) definiują przemoc wobec kobiet ze względu na płeć jako przemoc skierowaną przeciwko kobiecie ponieważ jest kobietą lub przemoc, która dotyczy kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu; mając na uwadze, że „przemoc wobec kobiet” oznacza każdy akt przemocy ze względu na płeć, który powoduje lub może prowadzić do fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej szkody lub cierpienia kobiet, w tym również groźby takich aktów, przymus lub arbitralne pozbawianie wolności, zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym;
- G. mając na uwadze, że osoby LGBTIQ+ są również ofiarami przemocy ze względu na płeć z powodu swojej płci, tożsamości płciowej, ekspresji płciowej i cech płciowych;
- H. mając na uwadze, że przemoc ze względu na płeć wobec osób LGBTIQ+ obejmuje przemoc fizyczną, przemoc psychologiczną, przymusowe małżeństwa, przemoc seksualną, w tym gwałt „korekcyjny” i molestowanie seksualne, okaleczanie narządów płciowych kobiet i osób interseksualnych, przymusową sterylizację osób transpłciowych i interseksualnych, tzw. przestępstwa „honorowe”, terapię konwersyjną, mowę nienawiści zarówno w internecie, jak i poza nim, nękanie i molestowanie, ubóstwo społecznoekonomiczne oraz akty przemocy zdarzające się w rodzinie lub gospodarstwie domowym;
- I. mając na uwadze, że zgodnie z konwencją stambulską płeć społeczno-kulturową definiuje się jako „społecznie skonstruowane role, zachowania, działania i atrybuty, które dane społeczeństwo uznaje za odpowiednie dla kobiet lub mężczyzn”, co przypomina, że wiele form przemocy wobec kobiet wynika z nierówności między kobietami a mężczyznami, jeśli chodzi o władzę;
- J. mając na uwadze, że wyrażenie „w całej ich różnorodności” używane w niniejszej rezolucji przypomina o stanowisku, zgodnie z którym kobiety, mężczyźni i osoby niebinarne należą do kategorii niejednorodnych, w tym między innymi ze względu na rasę, kolor skóry,

- pochodzenie etniczne lub społeczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną, tożsamość płciową, ekspresję płciową lub cechy płciowe, stan zdrowia, stan cywilny, status migranta lub uchodźcy; mając na uwadze, że wyrażenie to potwierdza zobowiązanie do niepozostawiania nikogo w tyle i do osiągnięcia równego pod względem płci wymiaru Europy dla wszystkich; mając na uwadze, że bez podejścia interseksjonalnego nie da się poczynić prawdziwych postępów w zakresie równouprawnienia płci;
- K. mając na uwadze, że przemoc ze względu na płeć jest zakorzeniona w stereotypach dotyczących płci, strukturach heteropatriarchalnych i asymetriach władzy oraz nierównościach o charakterze strukturalnym i instytucjonalnym; mając na uwadze, że przemoc ze względu na płeć dotyczy wszystkich obszarów społeczeństwa;
- L. mając na uwadze, że przemoc ze względu na płeć jest wymierzona w kobiety i dziewczęta w całej ich różnorodności oraz osoby LGBTIQ+, stymulowana żądzą ukarania osób postrzeganych jako wykraczające poza społeczne normy hierarchii płci, ekspresji płciowej i binarnych systemów podziału płci; mając na uwadze, że celem przemocy ze względu na płeć jest ustanowienie, narzucenie lub utrwalenie nierówności płci oraz wzmocnienie norm i stereotypów dotyczących płci;
- M. mając na uwadze, że EIGE definiuje kobietobójstwo jako zabójstwo kobiet i dziewcząt ze względu na ich płeć; mając na uwadze, że kobietobójstwo może przybierać rozmaite formy, w tym morderstw kobiet w wyniku przemocy w związkach intymnych, zabójstw kobiet i dziewcząt ze względu na ich płeć, orientację seksualną, tożsamość płciową, ekspresję płciową lub cechy płciowe, a także okaleczania narządów płciowych kobiet i osób interseksualnych oraz tzw. „zabójstw honorowych”; mając na uwadze, że kobietobójstwo stanowi skrajny przejaw istniejących form przemocy wobec kobiet i ostateczny akt przemocy doświadczanej w nieustannej spirali przemocy; mając na uwadze, że wiele rodzajów kobietobójstwa nie jest uwzględnianych w oficjalnych danych liczbowych i pozostaje niezauważonych;
- N. mając na uwadze, że narażenie na akty przemocy w związkach intymnych, tak fizycznej, jak i seksualnej lub psychologicznej, ma poważny wpływ na dzieci i utrwała nadużycia w kolejnych pokoleniach, ponieważ dzieci będące świadkami przemocy w związkach intymnych wobec matki lub jednego z rodziców z większym prawdopodobieństwem doświadczą takiej przemocy w późniejszym życiu, zarówno w charakterze ofiar, jak i sprawców; mając na uwadze, że przepisy chroniące godność dziecka i uznające dziecko jako ofiarę w takich przypadkach odgrywają kluczową rolę w ochronie zarówno kobiet, jak i dzieci będących ofiarami; mając na uwadze, że przepisy dotyczące pieczy nad dzieckiem należy opracowywać w sposób uniemożliwiający przyznanie prawa pieczy nad dzieckiem sprawcom przemocy w związkach intymnych;
- O. mając na uwadze, że przemoc ze względu na płeć obejmuje różne typy przemocy, w tym przemoc w związkach intymnych i przemoc domową; mając na uwadze, że EIGE, podobnie jak konwencja stambulska, definiuje przemoc domową jako wszelkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej zdarzające się w rodzinie lub gospodarstwie domowym, niezależnie od biologicznych lub prawnych powiązań rodzinnych, lub między byłymi lub obecnymi małżonkami lub partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą miejsce zamieszkania, czy nie;

- P. mając na uwadze, że przemoc ze względu na płeć w internecie i molestowanie seksualne w internecie mają charakter transgraniczny; mając na uwadze, że przemoc przybierająca postać cyberprzemocy, w tym molestowanie w internecie, nękanie w internecie, cyberstalking, seksistowska mowa nienawiści, ujawnianie zdjęć o treściach seksualnych bez zgody, upublicznianie danych osobowych w celu dręczenia, kradzież tożsamości lub hakowanie w nieproporcjonalny sposób dotykają kobiety i dziewczęta;
- Q. mając na uwadze, że przemoc wobec kobiet i dziewcząt stanowi jedno z najbardziej rozpowszechnionych naruszeń praw kobiet w Europie; mając na uwadze, że badania prowadzone przez Unię wykazały, że jedna na trzy kobiety w Unii (co stanowi 62 mln kobiet) po ukończeniu 15. roku życia doświadczyła w swoim życiu przemocy fizycznej lub seksualnej, a co druga kobieta (55%) doświadczyła molestowania seksualnego; mając na uwadze, że Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) podaje, że na całym świecie prawie jedna trzecia kobiet (27%) w wieku 15–49 lat pozostających w związku zgłosiła, że padła ofiarą jakiejś formy przemocy fizycznej lub seksualnej ze strony partnera; mając na uwadze, że WHO podaje, że sprawcami aż 38% wszystkich morderstw kobiet na świecie są ich partnerzy;
- R. mając na uwadze, że brakuje aktualnych, kompleksowych i porównywalnych zdezagregowanych danych dotyczących wszystkich form przemocy ze względu na płeć w całej Unii; mając na uwadze, że brak porównywalnych danych wynika również z braku harmonizacji definicji związanych z przemocą ze względu na płeć; mając na uwadze, że kompleksowe i porównywalne zdezagregowane dane są nieodzowne do dokumentowania przemocy ze względu na płeć oraz jej przyczyn; mając na uwadze, że Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej opublikowała swoje ostatnie badanie na temat przemocy wobec kobiet w 2014 r., a nowsze dane nie są dostępne;
- S. mając na uwadze, że przemoc ze względu na płeć powoduje ogromne koszty dla europejskich społeczeństw, zarówno pod względem utraty produkcji gospodarczej, jak i świadczenia usług, w tym opieki zdrowotnej, usług prawnych, społecznych i specjalistycznych; mając jednak na uwadze, że najwyższe koszty ponoszą ofiary przemocy ze względu na płeć, które muszą trwale żyć z emocjonalnym piętnem tych traumatycznych doświadczeń; mając na uwadze, że działania Unii powinny kierować się dobrem ofiar przemocy ze względu na płeć;
- T. mając na uwadze, że na skutek kryzysu związanego z COVID-19 nastąpił dramatyczny wzrost liczby przypadków przemocy ze względu na płeć, zwłaszcza przemocy w związkach intymnych, w tym przemocy fizycznej i psychologicznej, kontroli przemocowej i przemocy w internecie; mając na uwadze, że europejskie państwa członkowskie Światowej Organizacji Zdrowia odnotowały 60-procentowy wzrost liczby zgłoszeń alarmowych od kobiet doświadczających przemocy ze strony partnera; mając na uwadze, że środki izolacji utrudniły ofiarom przemocy w związkach intymnych zwrócenie się o pomoc, ponieważ często przebywają one w izolacji ze sprawcami i mają ograniczony dostęp do usług wsparcia, a niewystarczające struktury i zasoby wsparcia pogłębiły tę już istniejącą „ukrytą” pandemię;
- U. mając na uwadze, że edukacja ma do odegrania kluczową rolę w zapobieganiu przemocy ze względu na płeć, w szczególności przez kwestionowanie negatywnych norm społecznych będących siłą napędową tego zjawiska oraz wspieranie młodzieży w rozpoznawaniu aktów tej przemocy, reagowaniu na nie i zapobieganiu im;

- V. mając na uwadze utrzymujący się niski poziom zgłaszania przypadków przemocy ze względu na płeć w Unii; mając na uwadze, że dwie trzecie ofiar przemocy ze względu na płeć nie zgłasza przypadków tej przemocy władzom<sup>(16)</sup>;
- W. mając na uwadze, że według EIGE wtórna wiktyimizacja, zwana również rewiktyimizacją, występuje wtedy, gdy ofiara doznaje dalszych szkód nie bezpośrednio na skutek czynu zabronionego, lecz ze względu na sposób postępowania instytucji i innych osób z ofiarą; mając na uwadze, że według EIGE „wtórna wiktyimizacja może być powodowana na przykład wielokrotnym kontaktem ofiary ze sprawcą, wielokrotnymi przesłuchaniami w zakresie tych samych faktów, stosowaniem nieodpowiedniego języka lub nietaktownymi uwagami wszystkich osób mających kontakt z ofiarami”;
- X. mając na uwadze, że aktów przemocy ze względu na płeć mogą dokonywać osoby znajdujące się w pozycji władzy związanej ze sprawowaniem nadzoru, w tym w zakładach karnych, placówkach zdrowia psychicznego, ośrodkach detencyjnych, placówkach opieki społecznej i obozach dla uchodźców; mając na uwadze, że przeludnienie, wysoki poziom stresu i brak prywatności również mogą prowadzić do przemocy ze względu na płeć; mając na uwadze, że dopilnowanie, by funkcjonariusze policji zostali specjalnie wyszkoleni, tak by nabyli umiejętności miękkich polegających na uważnym wysłuchaniu, zrozumieniu wszystkich kobiet, które doświadczyły przemocy ze względu na płeć, i okazywaniu im szacunku, może przyczynić się do zaradzenia problemowi niskiego poziomu zgłaszania, rewiktyimizacji oraz do stworzenia bezpieczniejszego środowiska dla osób, które doświadczyły przemocy ze względu na płeć;
- Y. mając na uwadze, że zapewnienie przystępnego cenowo i bezpiecznego dostępu do niezależnego wymiaru sprawiedliwości jest niezbędne dla promowania bezpieczniejszego środowiska dla wszystkich osób, które doświadczyły przemocy ze względu na płeć; mając na uwadze, że skuteczne rozwiązanie problemu przemocy ze względu na płeć wiąże się z ustanowieniem programów szkoleń dla zaangażowanych w ten proces specjalistów, takich jak pracownicy społeczni, podmioty świadczące opiekę zdrowotną, funkcjonariusze organów ścigania, osoby zatrudnione w wymiarze sprawiedliwości, aby potrafili identyfikować przemoc ze względu na płeć, podejmować w związku z nią stosowne działania i reagować na nią;
- Z. mając na uwadze, że poziom karalności sprawców przemocy wobec kobiet, w szczególności przemocy seksualnej, w tym gwałtu i napaści na tle seksualnym, jest niedopuszczalnie niski we wszystkich państwach członkowskich, co ukazuje systematyczne braki w sposobie postępowania organów ścigania w odniesieniu do przemocy ze względu na płeć, oraz mając na uwadze, że sytuacja ta skutkuje następnie rozpowszechnieniem kultury bezkarności i wywiera istotny negatywny wpływ na równouprawnienie płci i zwalczanie przemocy ze względu na płeć;
- AA. mając na uwadze, że przemoc seksualna stanowi element nieustannej spirali dyskryminacji i przemocy ze względu na płeć, które mają ścisły związek z utrzymującymi się nierównościami i szerszymi atakami na równouprawnienie płci oraz prawa człowieka kobiet i dziewcząt;
- AB. mając na uwadze, że konwencja stambulska stanowi najbardziej wszechstronny instrument w Europie służący zwalczaniu określonych form przemocy mężczyzn wobec kobiet

<sup>16</sup> <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>

i dziewcząt oraz przemocy domowej; mając na uwadze, że konwencja stambulska ustanawia kompleksowe ramy środków prawnych i politycznych służących zapobieganiu takiej przemocy, wspieraniu ofiar i karaniu sprawców;

- AC. mając na uwadze, że kampanie dezinformacyjne podważające równość płci blokują też postęp w kwestii eliminacji przemocy wobec kobiet, jak miało to miejsce w odniesieniu do konwencji stambulskiej, budząc sprzeciw opinii publicznej i prowadząc do godnych ubolewania decyzji politycznych w niektórych państwach członkowskich;
- AD. mając na uwadze, że konwencję stambulską podpisały wszystkie państwa członkowskie, a 21 dokonało jej ratyfikacji; mając na uwadze, że Bułgaria, Czechy, Węgry, Łotwa, Litwa i Słowacja nie ratyfikowały jeszcze konwencji stambulskiej; mając na uwadze oświadczenie Polski dotyczące zamiaru wypowiedzenia konwencji stambulskiej; mając na uwadze niechlubny precedens w postaci wypowiedzenia konwencji stambulskiej przez Turcję; mając na uwadze, że Unia nie ratyfikowała jeszcze konwencji stambulskiej;
- AE. mając na uwadze, że naruszenia praw kobiet mają charakter międzynarodowy, ogólnoeuropejski i transgraniczny; mając na uwadze, że kobiety i dziewczęta w Europie oraz inne ofiary przemocy ze względu na płeć nie są objęte takim samym poziomem ochrony przed przemocą w Unii ze względu na różnice między krajowymi ramami legislacyjnymi oraz mechanizmami ochrony i zapobiegania;
- AF. mając na uwadze, że działania Unii mające na celu wyeliminowanie przemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz innych form przemocy ze względu na płeć wymagają, aby Komisja prowadziła kilka równoległych akcji, zarówno ustawodawczych, jak i nieustawodawczych, w tym przedstawiła wniosek w sprawie określenia przemocy ze względu na płeć jako dziedziny przestępczości spełniającej kryteria określone w art. 83 ust. 1 TFUE, a jednocześnie przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie przemocy ze względu na płeć, przyjmując ten artykuł za podstawę prawną;
- AG. mając na uwadze, że zwalczanie przemocy ze względu na płeć stanowi kluczowy priorytet unijnej strategii na rzecz równouprawnienia płci oraz działań zewnętrznych Unii; mając na uwadze, że w swoim programie prac na 2021 r. Komisja zapowiedziała nowy wniosek ustawodawczy mający na celu zapobieganie przemocy ze względu na płeć i zwalczanie jej w oparciu o art. 82, 83 i 84 TFUE, a także specjalny wniosek w sprawie rozszerzenia zawartego w art. 83 ust. 1 akapit drugi TFUE wykazu dziedzin szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, tak aby uwzględnić w nim wszelkie formy przestępstw z nienawiści i mowę nienawiści; mając na uwadze, że zwalczanie przemocy ze względu na płeć stanowi jeden z priorytetów przewodniczącej Komisji<sup>17</sup>;

### ***Przyczyny i skutki przemocy ze względu na płeć oraz zapewnienie całościowego podejścia do zapobiegania tej przemocy***

1. potępia wszelkie formy przemocy wobec kobiet i dziewcząt w całej ich różnorodności oraz inne formy przemocy ze względu na płeć, takie jak przemoc wobec osób LGBTIQ+ ze względu na płeć, tożsamość płciową, ekspresję płciową lub cechy płciowe, które to zjawiska uznaje się za odnoszące się do różnych aktów przemocy zarówno w internecie, jak i poza nim, które prowadzą, lub mogą prowadzić, do powstania szkody fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej lub cierpienia;

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf)



2. podkreśla, że ze względu na środki izolacji i ograniczania kontaktów personalnych w okresie pandemii COVID-19 zaobserwowano niepokojący wzrost liczby przypadków przemocy ze względu na płeć, której ofiarą padają kobiety i dziewczęta w całej Unii, w tym przemocy w związkach intymnych, przemocy fizycznej, seksualnej, ekonomicznej i psychologicznej, kontroli przemocowej i cyberprzemocy, co powoduje ogromne zapotrzebowanie na usługi wsparcia dla ofiar;
3. nalega, aby w kontekście przemocy wobec kobiet definicja „kobiet” obejmowała dziewczęta poniżej 18. roku życia;
4. potępia kobietobójstwo jako najbardziej skrajną formę przemocy ze względu na płeć wobec kobiet i dziewcząt; podkreśla, że kobietobójstwo stanowi bardzo poważne naruszenie praw człowieka i że na poziomie Unii należy opracować plan zapobiegania przemocy i zwalczania jej, a także wykrywania sytuacji zagrożenia oraz wspierania i ochrony ofiar;
5. podkreśla, że przemoc wobec kobiet i inne formy przemocy ze względu na płeć są nadal objęte milczeniem, a są wynikiem ciągle dającego się zauważyć historycznie nierównego dostępu do władzy i środków, a także nierównego ich podziału, co doprowadziło do zdominowania i dyskryminacji kobiet przez mężczyzn, a także przemocy skierowanej przeciwko osobom LGBTIQ+ mającej przemożny wpływ na ofiary tej przemocy, ich rodziny i społeczności;
6. z zadowoleniem przyjmuje ruch #MeToo, będący symbolem głosu kobiet łamiących mur milczenia wokół molestowania seksualnego i przemocy seksualnej wobec kobiet w całej ich różnorodności we wszystkich grupach wiekowych, sektorach i lokalizacjach; potępia fakt, że w niektórych państwach ofiary molestowania seksualnego i przemocy seksualnej coraz częściej są oskarżane o zniesławienie, a nawet na tej podstawie skazywane, co prowadzi do powstania efektu mrożącego, rewiktylizacji i uciszania kobiet, które odważą się mówić o tym, co je spotkało;
7. uznaje, że postępy poczynione w kierunku równości są wynikiem trudnej feministycznej walki z globalnym uciskiem kobiet i dziewcząt;
8. podkreśla, że sytuację tę pogarszają nierówności społeczne i gospodarcze, a także znaczne zmniejszenie dostępnego finansowania, zwłaszcza w czasach kryzysów, które doprowadziły do różnic w wynagrodzeniach i emeryturach kobiet i mężczyzn, feminizacji niepewnego zatrudnienia i do bardziej niestabilnych warunków życia kobiet; podkreśla, że te nierówności i zaburzenia równowagi władzy mają charakter przekrojowy i globalny, są powszechne na całym terytorium Unii i nie ograniczają się do konkretnych państw członkowskich;
9. podkreśla, że sztywne normy dotyczące płci oparte na stereotypach patriarcalnych przyczyniają się do dyskryminacji i podległości kobiet, w tym lesbijek, kobiet biseksualnych, transpłciowych i interseksualnych, prowadzą do większego narażenia na przemoc ze względu na płeć osób, które nie wpisują się w te stereotypy, a także przyczyniają się do niewidoczności przemocy doświadczanej przez gejów oraz mężczyzn biseksualnych i interseksualnych;
10. podkreśla znaczenie uwzględnienia i promowania – w drodze edukacji – równego statusu i stosunków władzy między mężczyznami i kobietami oraz między chłopcami i dziewczętami oraz wyeliminowania uprzedzeń i związanych z płcią stereotypów prowadzących do szkodliwych norm społecznych dotyczących płci; ubolewa z powodu wysokiej liczby przypadków przemocy skierowanej przeciwko kobietom w całej ich różnorodności, w tym przeciwko lesbijkom, kobietom biseksualnym, transpłciowym, a także osobom transpłciowym, interseksualnym i niebinarnym;

11. podkreśla szeroki zakres skutków psychicznych, jakie przemoc ze względu na płeć wywołuje u ofiar, łącznie ze stresem, poczuciem braku bezpieczeństwa lub bezbronności, problemami z koncentracją, niepokojem, atakami paniki, izolacją społeczną, niską samooceną, depresją, zespołem stresu pourazowego, brakiem zaufania i poczucia kontroli, a także strachem, lub nawet myślami samobójczymi; podkreśla znaczenie świadczenia usług w zakresie zdrowia psychicznego dla ofiar tych przestępstw – usług, które często są również świadczone przez organizacje pozarządowe i podmioty społeczeństwa obywatelskiego;

12. przypomina, że przemoc ze względu na płeć ma również skutki społeczne, gospodarcze i demokratyczne, takie jak brak dostępu do zatrudnienia, izolacja, wycofanie z życia publicznego lub pozbawienie środków materialnych lub finansowych, które to skutki wzmacniają niekorzystną pozycję kobiet; podkreśla, że przemoc ze względu na płeć jest stosowana jako forma kontroli przemocowej nad kobietami, która uniemożliwia równość kobiet i mężczyzn, mobilność społeczną, upodmiotowienie ekonomiczne kobiet i wykonywanie przez nie praw przysługujących im jako obywatelkom Unii, w tym pełne uczestnictwo w życiu obywatelskim i swobodny rozwój własnego życia bez doświadczania przemocy;

13. podkreśla szkodliwe skutki ekonomiczne, jakie przemoc ze względu na płeć i wynikające z niej problemy w zakresie zdrowia psychicznego mogą mieć dla ofiar, w tym ich zdolności do poszukiwania zatrudnienia, a także obciążenie finansowe, jakie ponoszą w związku z podjęciem kroków prawnych, oraz zwraca uwagę, że szacowane roczne koszty społeczne związane z przemocą ze względu na płeć (290 mld EUR, przy czym koszty cybernękania i cyberstalkingu osiągają kwotę między 49 a 89,3 mld EUR) przekraczają szacowane roczne koszty szczególnie poważnych przestępstw wymienionych w art. 83 ust. 1 akapit drugi TFUE<sup>18</sup>);

14. podkreśla, że konwencja stambulska pozostaje międzynarodowym standardem i kluczowym narzędziem eliminowania przemocy ze względu na płeć dzięki stosowaniu całościowego i skoordynowanego podejścia, które stawia prawa ofiar w centrum uwagi i zajmuje się tymi kwestiami z wielu perspektyw; ponawia swój apel o zakończenie procesu ratyfikacji konwencji stambulskiej przez Unię w oparciu o szeroką akcesję oraz podkreśla wagę ratyfikacji konwencji przez Bułgarię, Czechy, Węgry, Łotwę, Litwę i Słowację; z zaniepokojeniem odnotowuje podejmowane w niektórych państwach członkowskich próby rozpowszechniania dezinformacji na temat konwencji stambulskiej, takie jak zaprzeczanie istnieniu przemocy ze względu na płeć; potępia coraz większe upowszechnienie się takiej dezinformacji w Europie, które przyczynia się do trudności związanych z ochroną praw kobiet;

15. zwraca uwagę, że konwencję stambulską należy rozumieć jako minimalną normę na rzecz wyeliminowania przemocy ze względu na płeć oraz że Unia powinna dążyć do jeszcze bardziej zdecydowanych i skuteczniejszych środków ustawodawczych w tej kwestii; przypomina, że takie nowe środki ustawodawcze powinny być w każdym wypadku spójne z prawami i obowiązkami określonymi w konwencji stambulskiej i stanowić dopełnienie procesu jej ratyfikacji; wzywa państwa członkowskie, by uwzględniły zalecenia Grupy Ekspertów do spraw Przeciwdziałania Przemocy wobec Kobiet i Przemocy Domowej i udoskonaliły swoje ustawodawstwo krajowe w celu jego lepszego dostosowania do postanowień konwencji stambulskiej z myślą o zapewnieniu właściwego wdrożenia i egzekwowania;

<sup>18</sup> Przejściowa ocena europejskiej wartości dodanej (EAVA) EPRS w zakresie przemocy ze względu na płeć, s. 35.

16. zwraca uwagę, że ataki na prawa kobiet i dziewcząt i równouprawnienie płci negatywnie wpływają na zwalczanie przemocy ze względu na płeć; potępia działania ruchów antygenderowych i antifeministycznych w Europie i na świecie, które systematycznie atakują prawa kobiet i osób LGBTIQ+, w tym prawa seksualne i reprodukcyjne, oraz których celem jest uchylenie obowiązujących przepisów zapewniających ich ochronę, co zagraża poszanowaniu praw człowieka i praworządności; potępia wszelką dezinformację umyślnie rozpowszechnianą na temat konwencji stambulskiej oraz innych narzędzi i inicjatyw na rzecz zwalczania przemocy wobec kobiet w Unii, gdyż dezinformacja ta utrudnia ochronę kobiet przed przemocą; wzywa Komisję do dopilnowania, by organizacje społeczeństwa obywatelskiego otrzymujące wsparcie i finansowanie z Unii nie promowały dyskryminacji ze względu na płeć;

17. wzywa Komisję do zwiększenia i zagwarantowania długoterminowego finansowania przeznaczonego na zapobieganie przemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz innym formom przemocy ze względu na płeć i zwalczanie ich za pośrednictwem programu „Obywatele, równość, prawa i wartości”, w tym wsparcia dla organizacji schronisk i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego prowadzących działalność w tym obszarze; podkreśla znaczenie zastosowania punktów odniesienia i wskaźników w celu pomiaru postępów;

18. podkreśla istnienie istotnych różnic między definicją prawną i traktowaniem przemocy ze względu na płeć w poszczególnych państwach członkowskich; zwraca uwagę, że sytuacja ta znacznie utrudnia realizację działań ustawodawczych Unii mających na celu zwalczanie przemocy ze względu na płeć, w tym dyrektyw 2012/29/UE, 2011/36/UE i 2011/99/UE;

19. podkreśla znaczenie działań zapobiegawczych na rzecz zwalczania przemocy wobec kobiet i dziewcząt; zauważa, że w ramach tych działań potrzebne jest bardziej skoncentrowane podejście w całym wymiarze sprawiedliwości oraz w szkołach i opiece zdrowotnej w celu minimalizowania ryzyka przemocy i zapobiegania jej;

20. domaga się działań mających na celu zajęcie się podstawowymi przyczynami różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn, w tym przeciwdziałania seksizmowi, patriarchalnym normom, stereotypom i wartościom dotyczącym płci; ubolewa z powodu braku badań i wiedzy będących fundamentem skutecznego kształtowania polityki i stanowienia prawa w obszarze zapobiegania przemocy ze względu na płeć; wzywa zatem EIGE i Eurostat do działania jako ośrodki wiedzy w dziedzinie przemocy wobec dziewcząt w Unii; podkreśla, że przemoc mężczyzn wobec kobiet zaczyna się od przemocy chłopców wobec dziewcząt; w związku z tym uważa, że działania zapobiegawcze należy rozpocząć w młodym wieku; podkreśla, że równouprawnienie płci powinno zajmować centralne miejsce w edukacji i apeluje o środki edukacyjne skierowane do młodych ludzi i realizowane wraz z nimi, w tym informacje dostosowane do wieku, kompleksową edukację seksualną, rozwój relacji bez przemocy, szkolenia w zakresie samoobrony kobiet w kontekście wdrażania art. 12 ust. 6 konwencji stambulskiej i pkt 125 lit. g) celu strategicznego D.1 pekińskiej platformy działania, a także bardziej ogólne działania na rzecz zwalczania segregacji, nierówności płci i dyskryminacji;

21. podkreśla, że ataki na prawa kobiet i równouprawnienie płci często stanowią jeden z wymiarów szerszego zjawiska, jakim jest pogorszenie stanu demokracji, praworządności i praw podstawowych, a w związku z tym wzywa Komisję i Radę do uwzględnienia naruszeń praw kobiet i osób LGBTIQ+ w kontekście trwających postępowań na mocy art. 7 TUE;

22. podkreśla, że niezbędne są ogólnounijne kampanie uświadamiające, obejmujące informacje mające na celu kształtowanie wiedzy młodszych obywateli Unii w dziedzinie równości płci oraz

na temat skutków przemocy ze względu na płeć w internecie i poza nim, które to kampanie wspierałyby wysiłki na rzecz zapewnienia kobietom i dziewczętom możliwości swobodnego i bezpiecznego życia we wszystkich sferach;

23. wzywa Komisję do współpracy z państwami członkowskimi w celu zapewnienia skutecznego uwzględnienia przemocy ze względu na płeć w krajowych programach nauczania; z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji dotyczącą ogólnounijnjej kampanii w dziedzinie stereotypów płciowych w ramach strategii na rzecz równouprawnienia płci oraz zobowiązanie Komisji dotyczące „edukacji chłopców i dziewcząt od wczesnych lat na temat równouprawnienia płci i wspierania rozwoju relacji bez przemocy”, gdyż mają one kluczowe znaczenie dla skutecznego zapobiegania przemocy;

24. podkreśla znaczenie promowania współpracy między państwami członkowskimi w podejmowaniu problemu przemocy ze względu na płeć, gdyż dzięki tej współpracy państwa członkowskie prowadzące skuteczną politykę będą mogły również podzielić się swoimi doświadczeniami w drodze wymiany najlepszych praktyk;

25. wzywa Komisję i państwa członkowskie do poprawy regularnej dostępności i porównywalności wysokiej jakości zdezagregowanych danych na temat wszystkich form przemocy ze względu na płeć na poziomie Unii i na poziomie krajowym oraz do harmonizacji systemów zbierania danych między państwami członkowskimi dzięki współpracy z Eurostatem, Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej i EIGE; uważa, że wysokiej jakości dane będą niezbędne do określenia jasnych i wymiernych celów na rzecz wyeliminowania przemocy ze względu na płeć; z zadowoleniem przyjmuje ogłoszenie nowego ogólnounijnego badania Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej na temat częstotliwości występowania wszystkich form przemocy wobec kobiet i tendencji w tym zakresie;

26. podkreśla, że w celu lepszego zrozumienia przemocy ze względu na płeć w Unii należy zapewnić, aby w ramach gromadzenia danych na poziomie interwencji organów ścigania uwzględniane były co najmniej następujące kategorie: a) płeć ofiary; b) płeć sprawcy; c) związek między ofiarą i sprawcą; d) istnienie wymiaru przemocy seksualnej; e) czy jest to przemoc uwarunkowana płcią, oraz f) inne cechy społeczno-demograficzne istotne dla analizy przekrojowej; podkreśla, że obok tych danych niezbędne jest dysponowanie ogólnymi danymi dotyczącymi liczby skarg, liczby i rodzajów wydanych nakazów ochrony, wskaźników skarg oddalonych i wycofanych, wskaźników ścigania i karalności oraz czasu rozpoznawania spraw, a także informacjami na temat wyroków skazujących nałożonych na sprawców oraz zadośćuczynienia dla ofiar, w tym odszkodowania, incydentów zgłaszanych pod numerami telefonów zaufania lub służbom zdrowotnym i społecznym zajmującym się przypadkami przemocy wobec kobiet, oraz badaniami reprezentacyjnymi;

### ***Przeciwdziałanie wszelkim formom przemocy ze względu na płeć***

27. podkreśla potrzebę opracowania ukierunkowanych przepisów i strategii politycznych o podejściu przekrojowym w celu zajęcia się sytuacją ofiar przemocy ze względu na płeć, które doświadczają dyskryminacji krzyżowej ze względu na tożsamość płciową, ekspresję płciową lub cechy płciowe, a także na inne cechy, takie jak rasa, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religia lub przekonania, poglądy polityczne i inne, przynależność do mniejszości narodowej, sytuację majątkową, urodzenie, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną, stan zdrowia, stan cywilny, status uchodźcy lub migranta; podkreśla,

że należy uzupełnić kształtowanie polityki i prawa poprzez dodanie konkretnych i wymiernych zobowiązań, w tym odnoszących się do grup chronionych przed dyskryminacją na mocy prawa Unii oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej;

28. wzywa państwa członkowskie i Komisję, aby w obszarze swoich kompetencji zwalczały przemoc ze względu na płeć w celu zapewnienia, aby wszystkie inicjatywy ustawodawcze i nieustawodawcze miały na celu wyeliminowanie wszelkich form przemocy ze względu na płeć, w szczególności uwzględniając przemoc wobec kobiet w całej ich różnorodności oraz przemoc wobec osób LGBTIQ+ z powodu tożsamości płciowej, ekspresji płciowej i cech płciowych; przypomina, że Parlament już wcześniej zdecydowanie zachęcał państwa członkowskie do przyjmowania przepisów i strategii zakazujących terapii konwersyjnej, okaleczania narządów płciowych kobiet i osób interseksualnych oraz praktyk przymusowej sterylizacji;

29. podkreśla, że przemoc ze względu na płeć stanowi poważne naruszenie praw człowieka i godności, mogące przybierać formę przemocy psychologicznej, fizycznej, seksualnej i ekonomicznej, i obejmuje między innymi kobietobójstwo, przemoc w związkach intymnych, molestowanie seksualne, cyberprzemoc, uporczywe nękanie, gwałt, wczesne i przymusowe zamyśpójście, okaleczanie żeńskich narządów płciowych, przestępstwa popełniane w imię tzw. „honoru”, przymusową aborcję, przymusową sterylizację, wykorzystywanie seksualne i handel ludźmi, przemoc instytucjonalną, przemoc zastępczą, przemoc pośrednią i wtórną wiktymizację;

30. przypomina, że handel ludźmi i wykorzystywanie seksualne stanowią formy przemocy ze względu na płeć wobec kobiet i dziewcząt oraz podkreśla znaczenie podejścia do handlu ludźmi z uwzględnieniem aspektu płci;

31. potępia zjawiska przemocy zastępczej, będącej przemocą fizyczną lub psychologiczną, działaniami odwetowymi, upokarzaniem i prześladowaniem wobec osób wspierających ofiary przemocy ze względu na płeć; podkreśla, że czyny te utrudniają zapobieganie przemocy ze względu na płeć, wykrywanie jej, wspieranie i rehabilitację kobiet, które doświadczyły tej przemocy;

32. wyraża głębokie zaniepokojenie z powodu charakteru, rozmiarów i powagi przemocy ze względu na płeć i molestowania w miejscu pracy; z zadowoleniem przyjmuje w tym względzie niedawno przyjętą Konwencję Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 190 w sprawie przemocy i molestowania w miejscu pracy oraz wzywa państwa członkowskie do jej bezzwłocznego ratyfikowania i wdrożenia; ponadto wzywa Komisję i państwa członkowskie do odpowiedniego uzupełnienia istniejących ram w celu wprowadzenia skutecznych środków zmierzających do zakazania przemocy i molestowania w miejscu pracy, a także środków zapobiegawczych, efektywnego dostępu do uwzględniających aspekt płci, bezpiecznych i skutecznych mechanizmów składania skarg i rozstrzygania sporów, szkoleń i kampanii informacyjnych w tym zakresie, środków wsparcia psychologicznego i środków odwoławczych;

33. podkreśla, że cyberprzemoc, w tym molestowanie seksualne i nękanie psychiczne w internecie, nękanie w internecie, cyberstalking, ujawnianie zdjęć o treściach seksualnych bez zgody, seksistowska mowa nienawiści w internecie oraz nowe formy molestowania w internecie, takie jak wtargnięcia na wideokonferencje w celu nękania uczestników obraźliwymi i kontrowersyjnymi treściami lub groźby internetowe, stanowią formę przemocy ze względu na płeć;

34. ubolewa, że cyberprzemoc w sposób nieproporcjonalny dotyka kobiety i dziewczęta oraz staje się coraz bardziej rozpowszechniona; przypomina, że cyberprzemoc ze względu na płeć stanowi spiralę i nieodłączny element przemocy stosowanej poza internetem, ponieważ obie formy przemocy są ze sobą powiązane; podkreśla, że cyberprzemoc zagraża postępowi w zakresie równouprawnienia płci i ma skutek tłumiący, co jest szkodliwe dla demokratycznych zasad Unii; wyraża ubolewanie z powodu tego, że kobiety działające w sferze publicznej, takie jak polityczki, dziennikarki, artystki i działaczki często są celem cyberprzemocy ze względu na płeć, zmierzającej do zniechęcenia ich do obecności w życiu publicznym oraz w kręgach osób podejmujących decyzje;

35. podkreśla transgraniczny charakter cyberprzemocy, w której sprawcy korzystają z platform lub telefonów komórkowych podłączonych do sieci państw członkowskich innych niż to, w których znajduje się ofiara, lub hostingowanych przez państwa członkowskie inne niż to, w którym znajduje się ofiara; podkreśla potrzebę przyjęcia przez Unię skoordynowanego podejścia w celu doprowadzenia do poprawy wyników w zakresie sprawnych i dostępnych narzędzi zgłaszania, skutecznych mechanizmów usuwania treści, a także skutecznej współpracy między platformami internetowymi i organami ścigania państw członkowskich w celu zwalczania przemocy ze względu na płeć w internecie w pełnej zgodności z prawami podstawowymi;

36. wzywa państwa członkowskie i Komisję do przyjęcia szczególnych środków w celu wyeliminowania wszelkich form przemocy w internecie, która w sposób nieproporcjonalny dotyka kobiety i dziewczęta, a także do zajęcia się w szczególności rosnącą liczbą przypadków takiej przemocy podczas pandemii COVID-19, w tym poprzez odpowiednie szkolenia adresowane do funkcjonariuszy organów ścigania;

37. przypomina, że naruszenia praw seksualnych i reprodukcyjnych, w tym przemoc seksualna, przemoc ginekologiczna i położnicza oraz szkodliwe praktyki ginekologiczne i położnicze stanowią – zgodnie ze strategią na rzecz równości osób LGBTIQ – formę przemocy ze względu na płeć skierowanej wobec kobiet i dziewcząt oraz osób transpłciowych i niebinarnych i mają negatywny wpływ na równouprawnienie płci;

38. zachęca Komisję do promowania regularnej wymiany dobrych praktyk między państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami w odniesieniu do praw w dziedzinie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego w ramach wniosków dotyczących dodatkowych środków przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć i zwalczania jej;

39. podkreśla, że przymus reprodukcyjny i odmowa bezpiecznej i legalnej aborcji są również formami przemocy ze względu na płeć; podkreśla, że Europejski Trybunał Praw Człowieka kilkakrotnie orzekł, że restrykcyjne przepisy dotyczące aborcji i niewdrożenie stosownych środków naruszają przynależne kobietom prawa człowieka; podkreśla, że autonomia dziewcząt i kobiet oraz ich zdolność do podejmowania wolnych i niezależnych decyzji dotyczących ich ciała i życia są warunkami wstępnymi ich niezależności ekonomicznej, równości płci i eliminacji przemocy uwarunkowanej płcią; zdecydowanie potępia atak na prawa kobiet i równouprawnienie płci w Unii, w szczególności osłabienie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego kobiet oraz ich praw w tej dziedzinie, a także faktyczny zakaz bezpiecznej i legalnej aborcji w Polsce;

40. ubolewa z powodu braków widocznych w systemie egzekwowania prawa, skutkujących niskim poziomem karalności w przypadkach przemocy ze względu na płeć wobec kobiet i dziewcząt oraz bezkarnością sprawców; wzywa wszystkie państwa członkowskie do zmiany definicji



„przemocy seksualnej” i „gwałtu” w prawie krajowym, aby opierała się na braku zgody, jak określono w konwencji stambulskiej;

41. wyraża zaniepokojenie z powodu seksualizacji dzieci, w szczególności seksualizacji dziewcząt przez mężczyzn; uważa, że konieczne jest wzmocnienie ochrony przewidzianej w przepisach kodeksów karnych dotyczących przestępstw seksualnych wobec dzieci, w szczególności w przypadkach, gdy sprawca lekceważy wiek dziecka;

42. mając na uwadze, że kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnościami są od dwóch do pięciu razy bardziej narażone na różne formy przemocy niż inne kobiety; podkreśla, że Unia – będąc stroną Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych – ma obowiązek podjęcia środków na rzecz zapewnienia niepełnosprawnym kobietom i dziewczętom pełnego poszanowania wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności; zauważa, że Unia powinna poczynić postępy w tym kierunku, między innymi poprzez ratyfikację konwencji stambulskiej;

43. podkreśla, że kobiety należące do mniejszości, w szczególności kobiety romskie i muzułmańskie, w tym kobiety noszące strój religijny, są w nieproporcjonalnie dużym stopniu dotknięte przemocą ze względu na płeć, zwłaszcza w przestrzeni publicznej, w miejscu pracy oraz w internecie; podkreśla, że problemem przemocy ze względu na płeć wobec kobiet romskich i muzułmańskich należy zająć się przy zastosowaniu interseksjonalnego podejścia, uwzględniającego dyskryminację ze względu na płeć w połączeniu z dyskryminacją ze względu na religię i pochodzenie etniczne;

44. zauważa, że Komisja musi zająć się szczególną sytuacją migrantek i chronić je przed przemocą na tle płciowym, w szczególności w przypadku przemocy w związkach intymnych, gdy status pobytu ofiary zależy od konkubinatu lub stanu cywilnego, i przypomina, że zgodnie z dyrektywą 2012/29/UE dostęp do odpowiedniej ochrony, usług wsparcia i skutecznych środków odwoławczych musi być dostępny dla wszystkich ofiar przemocy ze względu na płeć, w tym ofiarom przysługiwać musi prawo do otrzymywania informacji i prawo do udziału w postępowaniu karnym, a także że wszystkie prawa muszą mieć zastosowanie w sposób niedyskryminacyjny, także w odniesieniu do statusu pobytowego;

45. podkreśla, że większość obecnie obowiązujących przepisów prawa migracyjnego i uchodźczego w Europie nie podejmuje problemu narażenia migrantek i uchodźczyń, co skutkuje między innymi większym narażeniem na doświadczenie przemocy ze względu na płeć podczas przemieszczania się, niebezpiecznymi warunkami przyjęć, niewystarczającymi środkami ochrony i brakiem dostępu migrantów do wymiaru sprawiedliwości w Unii;

46. uważa, że przemoc w związkach intymnych stanowi przestępstwo przeciwko ofierze przemocy, ale również powinna być uznana za przestępstwo wobec każdego dziecka, które jest jej świadkiem, również ze względu na długotrwałe negatywne skutki na dobrostan i rozwój dziecka; potępia fakt, że dzieci sprawców przemocy wobec partnera często doświadczają złego traktowania, które jest formą wykorzystywania władzy i przemocy wobec matki, zjawiskiem znanym jako przemoc zastępcza, będącym formą przemocy motywowanej płcią;

### ***Ochrona, wsparcie i zadośćuczynienie***

47. wzywa państwa członkowskie do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu promowania i zapewniania wsparcia i odszkodowania kobietom i dziewczętom w całej ich różnorodności oraz wszystkim ofiarom przemocy ze względu na płeć, a także do zapewniania im ochrony

przed wszelkimi formami przemocy; przypomina, że środki takie powinny być odpowiednie, przyznawane w odpowiednim czasie, całościowe i proporcjonalne do powagi doznanej krzywdy oraz określane z należyтым uwzględnieniem potrzeb osób doświadczających krzyżowej dyskryminacji i przemocy;

48. wzywa państwa członkowskie do przestrzegania konwencji stambulskiej i zapewnienia kobietom środków ochrony i wsparcia w oparciu o zrozumienie zjawiska przemocy wobec kobiet i przemocy w związkach intymnych, z uwzględnieniem praw człowieka i bezpieczeństwa ofiary, aby unikać w ten sposób przemocy instytucjonalnej wobec ofiar wynikającej z istnienia przepisów, praktyk administracyjnych lub praktyk w zakresie egzekwowania prawa lekceważących uwarunkowania płci, lub z braku wystarczającej wiedzy i odpowiednich procedur, które to czynniki mogą prowadzić do bezkarności sprawców oraz rewiktyimizacji ofiar;

49. wzywa państwa członkowskie do zapewnienia, aby za ofiary przemocy ze względu na płeć w przypadkach przemocy w związkach intymnych uznawane były również dzieci oraz do priorytetowego zapewnienia ich godności i bezpieczeństwa; w tym kontekście z zadowoleniem przyjmuje przepisy kryminalizujące narażanie dziecka na przemoc w bliskich związkach; wzywa ponadto państwa członkowskie do zapewnienia, aby przepisy dotyczące pieczy nad dzieckiem były zgodne z tą zasadą, to znaczy, by prawo pieczy nad dzieckiem nie było przyznawane rodzicowi będącemu sprawcą przemocy wobec partnera w związku intymnym;

50. podkreśla, że państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić odpowiednie wsparcie i usługi dla osób, które doświadczyły przemocy ze względu na płeć, dostosowane do konkretnych potrzeb, również w czasach kryzysu; przypomina w tym kontekście, że w celu zapewnienia kobietom ochrony istotne jest wspieranie niezależnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego i organizacji schronisk dla kobiet, które posiadają niezbędną wiedzę fachową;

51. wzywa państwa członkowskie do zapewnienia ofiarom dostępu do usług wsparcia i usług podstawowych, w tym usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, a także do zagwarantowania tego dostępu również na obszarach wiejskich; zdecydowanie opowiada się za dostępnością usług publicznych na wszystkich etapach procesu zadośćuczynienia, w szczególności w odniesieniu do zapewnienia niezbędnego wsparcia psychologicznego, prawnego i wsparcia w poszukiwaniu zatrudnienia;

52. wzywa państwa członkowskie i Komisję do działania na rzecz zwiększenia świadomości i zapewnienia dostępności informacji dla ofiar i sprawców przemocy ze względu na płeć we wszystkich językach UE, aby zagwarantować przestrzeganie praw ofiar podczas korzystania przez nie z podstawowego prawa do swobody przemieszczania się po Unii;

53. mając na uwadze strukturalny kontekst dyskryminacji i nierówności, wzywa państwa członkowskie do wzmoczenia wysiłków w celu zapewnienia ofiarom równego dostępu do wymiaru sprawiedliwości i do niezależnego systemu sądowego dostępnego pod względem fizycznym, finansowym, społecznym i kulturowym dla wszystkich ofiar przemocy ze względu na płeć, oraz do zagwarantowania, by prawa ofiary znajdowały się w centrum uwagi, aby uniknąć dyskryminacji, traumatyzacji lub ponownej wiktyimizacji podczas procedur sądowych, medycznych i policyjnych dzięki uwzględnieniu aspektu płci na wszystkich etapach tego procesu;

54. z zaniepokojeniem podkreśla, że większość państw członkowskich nadal ma problemy z pełną lub prawidłową transpozycją dyrektywy 2012/29/UE lub z jej stosowaniem w praktyce, na co zwrócono uwagę w strategii Komisji w zakresie praw ofiar, oraz wzywa państwa członkowskie do należytego i pilnego przeprowadzenia pełnej i prawidłowej transpozycji tej dyrektywy;

55. podkreśla, że niezaradzenie problemowi braku zaufania osób, które doświadczyły przemocy ze względu na płeć, do organów ścigania i systemu sądowego, oraz braku wiary w skuteczność działań tych organów stanowi istotny czynnik przyczyniający się do niskiego poziomu zgłaszania przypadków przemocy; wzywa państwa członkowskie do polepszenia zasobów i szkolenia praktyków i funkcjonariuszy organów ścigania, w tym sędziów, prokuratorów, pracowników sądowych, biegłych z zakresu kryminalistyki i wszystkich innych specjalistów zajmujących się ofiarami przemocy ze względu na płeć; wzywa państwa członkowskie do oceny możliwości stworzenia specjalnych sądów w tym celu; jest przekonany, że zapewnienie, by funkcjonariusze policji i sędziowie mieli większą wiedzę i umiejętności miękkie polegające na starannym wysłuchaniu, zrozumieniu wszystkich osób, które doświadczyły przemocy ze względu na płeć, i okazywaniu im szacunku przyczyni się do zaradzenia problemowi niskiego poziomu zgłaszania i rewiktymizacji oraz stworzy bezpieczniejsze środowisko dla osób, które doświadczyły przemocy ze względu na płeć;

56. wzywa wszystkie państwa członkowskie do pełnego przestrzegania konwencji stambulskiej i przyjęcia programów leczenia ukierunkowanych na sprawców przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej w celu zapobiegania dalszej przemocy, a także do dostarczania informacji na temat destrukcyjnych norm dotyczących płci, asymetrycznych stosunków władzy i wartości leżących u podstaw przemocy ze względu na płeć oraz zapewnienia, aby głównym przedmiotem troski były bezpieczeństwo i prawa człowieka ofiar;

57. podkreśla znaczenie zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości wszystkim osobom, które doświadczyły przemocy ze względu na płeć w kontekście sporów, w tym dostępu do wysokiej jakości pomocy prawnej, a także zapewnienia pełnej odpowiedzialności sprawców wszystkich przestępstw ze względu na płeć popełnianych w związku ze sporami wobec kobiet i dziewcząt oraz mężczyzn i chłopców, przez uruchamianie procedur prawnych na szczeblu krajowym, regionalnym i międzynarodowym, w szczególności za pośrednictwem Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego;

58. wzywa państwa członkowskie do pełnego wdrożenia dyrektyw 2011/99/UE, 2012/29/UE i 2011/36/UE;

59. podkreśla, że brak unijnego aktu prawnego na rzecz zwalczania przemocy ze względu na płeć oraz rozbieżności między przepisami krajowymi poszczególnych państw członkowskich prowadzą do różnych poziomów ochrony osób, które doświadczyły takiej przemocy;

60. z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji do rozszerzenia pojęcia przestępstwa wyszczególnionego w art. 83 ust. 1 akapit drugi TFUE, aby obejmowało przestępstwa z nienawiści i mowę nienawiści; wzywa Komisję do uwzględnienia orientacji seksualnej, tożsamości płciowej, ekspresji płciowej i cech płciowych wśród przyczyn dyskryminacji szczegółowo objętych treścią tego artykułu; uważa, że jest to niezbędne do zapewnienia ochrony osób LGBTIQ+ w Unii;

61. zwraca uwagę na znaczenie pełnego wykorzystania możliwości szkoleniowych dostępnych państwom członkowskim za pośrednictwem różnych programów, organów i jednostek organizacyjnych Unii oraz wzywa państwa członkowskie do zapewnienia stałych i skutecznych szkoleń obejmujących perspektywę płci i praw człowieka oraz normy międzynarodowe; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia ofiarom prawa do publicznej i wysokiej jakości pomocy prawnej przed rozpoczęciem postępowania sądowego i w jego trakcie;

62. z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji do przedstawienia w 2021 r. wniosku dotyczącego dyrektywy w celu zapobiegania przemocy ze względu na płeć i zwalczania jej, z myślą o wdrożeniu w ten sposób norm konwencji stambulskiej; podkreśla, że ta nowa dyrektywa musi być uzupełnieniem istniejących i przyszłych środków ustawodawczych i nieustawodawczych, a celem jest doprowadzenie do spójnych działań Unii w dziedzinie równouprawnienia płci oraz ostatecznej ratyfikacji konwencji stambulskiej; ponawia w związku z tym swój apel do Unii o ratyfikowanie konwencji stambulskiej; ponadto przypomina o zobowiązaniu Przewodniczącej Komisji do rozszerzenia pojęcia przestępstwa, aby obejmowało konkretne formy przemocy ze względu na płeć zgodnie z art. 83 ust. 1 TFUE;

### *Kolejne kroki na poziomie Unii*

63. 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 przeciwdziałać 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;

64. wzywa Unię do pilnego zajęcia się problemem rosnącej przemocy ze względu na płeć podczas pandemii COVID-19; w związku z tym wzywa Komisję do opracowania unijnego protokołu w sprawie przemocy ze względu na płeć w czasach kryzysu oraz do uwzględnienia usług ochrony ofiar, takich jak telefony zaufania, bezpieczne zakwaterowanie i usługi zdrowotne, jako „podstawowych usług” w państwach członkowskich, aby zapobiegać przemocy ze względu na płeć i wspierać ofiary przemocy podczas kryzysów takich jak pandemia COVID-19;

65. podkreśla, że przyjęcie instrumentów regionalnych i międzynarodowych, takich jak konwencja stambulska, Deklaracja Narodów Zjednoczonych o likwidacji przemocy wobec kobiet i inne rezolucje Organizacji Narodów Zjednoczonych, również wskazuje na potrzebę wspólnego zwalczania wszelkich form przemocy ze względu na płeć;

66. podkreśla, że szczególna potrzeba wspólnego zwalczania przemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz innych form przemocy ze względu na płeć wynika również z konieczności ustanowienia norm minimalnych odnoszących się do określenia przestępstw oraz kar, w tym wspólnej definicji przemocy ze względu na płeć, a także norm minimalnych dotyczących kluczowych kwestii zapobiegania przestępstwom, niskiego poziomu zgłaszania, ochrony ofiar, wsparcia i zadośćuczynienia oraz ścigania sprawców; podkreśla, że przyjęte podejścia i poziomy zaangażowania państw członkowskich w zakresie zapobiegania przemocy ze względu na płeć i jej zwalczania znacznie się różnią i w związku z tym wspólne podejście przyczyniłoby się również do ścigania przestępstw w operacjach transgranicznych;

67. zwraca się do Komisji o przedłożenie, na podstawie art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE, wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie uznania przemocy ze względu na płeć za nową dziedzinę

przestępczości spełniającą kryteria określone w tym artykule w oparciu o zalecenia zawarte w załączniku, oraz zwraca się do Komisji o wykorzystanie tej nowej dziedziny przestępczości jako podstawy prawnej dla całościowej i ukierunkowanej na ofiary dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady, z myślą o zapobieganiu wszelkim formom przemocy ze względu na płeć, zarówno w internecie, jak i poza nim, i zwalczaniu jej;

68. wzywa Komisję, aby przedstawiła wniosek dotyczący kompleksowej dyrektywy w sprawie przemocy ze względu na płeć, która to dyrektywa wdrażałaby normy konwencji stambulskiej i inne normy międzynarodowe, takie jak zalecenia Komisji ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet w sprawie przemocy ze względu na płeć, oraz która obejmowałaby co najmniej następujące elementy:

- środki zapobiegania przemocy, w tym zapobiegania poprzez programy edukacyjne uwzględniające aspekt płci i podejście interseksjonalne, skierowane zarówno do dziewcząt, jak i chłopców, oraz wzmocnienie pozycji kobiet i dziewcząt;
- usługi wsparcia oraz środki ochrony i zadośćuczynienie dla ofiar;
- środki zwalczania wszelkich form przemocy ze względu na płeć, w tym przemocy wobec osób LGBTIQ+ ze względu na płeć, tożsamość płciową, ekspresję płciową oraz cechy płciowe, a także środki zwalczania przemocy ze względu na płeć w internecie, a także środki zwalczania wykorzystywania seksualnego i niegodziwego traktowania w celach seksualnych;
- minimalne standardy w zakresie ścigania przestępstw;
- podejście skoncentrowane na ofiarach i interseksjonalne;
- obowiązki państw członkowskich polegające na dopilnowaniu, by decyzja w sprawie prawa pieczy nad dziećmi i prawa do odwiedzin w odniesieniu do dzieci była odpowiednio rozważana w przypadkach związanych z przemocą ze względu na płeć, poprzez nadanie prymatu prawom ofiary w stosunku do innych praw;
- środki zapewniające udzielanie informacji we wszystkich odnośnych językach; oraz
- środki mające na celu zapewnienie współpracy między państwami członkowskimi i wymiany najlepszych praktyk, informacji oraz wiedzy fachowej;

69. wzywa Komisję do powołania koordynatora ds. zwalczania przemocy wobec kobiet i innych form przemocy ze względu na płeć;

0  
0 0

70. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji oraz zaleceń zawartych w załączniku Komisji i Radzie.

**ZAŁĄCZNIK DO REZOLUCJI:  
DECYZJA RADY**

**w sprawie uznania przemocy ze względu na płeć za dziedzinę przestępczości spełniającą kryteria określone w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 83 ust. 1, uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

uwzględniając zgodę Parlamentu Europejskiego,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Równość kobiet i mężczyzn leży u podstaw wartości unijnych i jest podstawową zasadą Unii zapisaną w Traktatach i uznaną w art. 23 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”). Prawo do równego traktowania i niedyskryminacji stanowi prawo podstawowe zapisane w Traktatach i Karcie. Wyeliminowanie przemocy mężczyzn wobec kobiet i dziewcząt jest warunkiem niezbędnym do osiągnięcia prawdziwej równości kobiet i mężczyzn.
- (2) Artykuł 8 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zobowiązuje Unię, by we wszystkich swoich działaniach zmierzała do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet.
- (3) Zgodnie z art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE Rada, w zależności od rozwoju przestępczości, może przyjąć decyzję określającą dodatkowe w stosunku do tych określonych w art. 83 ust. 1 akapit drugi TFUE dziedziny przestępczości, jako dziedziny szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, w związku z rodzajem lub skutkami takich przestępstw lub ze szczególną potrzebą ich wspólnego zwalczania.
- (4) Przyjmując taką decyzję na mocy art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE, Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.
- (5) Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) oraz Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (zwana dalej „konwencją stambulską”) definiują przemoc wobec kobiet ze względu na płeć jako przemoc skierowaną przeciwko kobiecie ponieważ jest kobietą, lub która dotyka kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu. W konwencji stambulskiej stwierdza się, że pod pojęciem przemocy wobec kobiet należy rozumieć każdy akt przemocy ze względu na płeć, który powoduje lub może prowadzić do fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej szkody lub cierpienia kobiet, w tym również groźby takich aktów, przymus lub arbitralne pozbawienie wolności, zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym.
- (6) Osoby LGBTIQ+ są również ofiarami przemocy ze względu na płeć z powodu swojej płci, tożsamości płciowej, ekspresji płciowej i cech płciowych.
- (7) Przemoc ze względu na płeć wobec osób LGBTIQ+ obejmuje przemoc fizyczną, przemoc psychologiczną, przymusowe małżeństwa, przemoc seksualną, w tym gwałt „korekcyjny” i molestowanie seksualne, okaleczanie narządów płciowych kobiet i osób interseksualnych, przymusową sterylizację osób transpłciowych i interseksualnych, tzw. przestępstwa „honorowe”, terapię konwersyjną, mowę nienawiści zarówno w internecie, jak i poza nim, nękanie i molestowanie, ubóstwo społecznoekonomiczne oraz akty przemocy zdarzające się w rodzinie lub gospodarstwie domowym z powodu tożsamości płciowej, ekspresji płciowej lub cech płciowych ofiary.



- (8) Przemoc ze względu na płeć jest zakorzeniona w stereotypach dotyczących płci, strukturach heteropatriarchalnych i asymetriach władzy oraz nierównościach o charakterze strukturalnym i instytucjonalnym. Przemoc ze względu na płeć dotyczy wszystkich obszarów społeczeństwa.
- (9) Zgodnie z konwencją stambulską płeć społeczno-kulturową definiuje się jako „społecznie skonstruowane role, zachowania, działania i atrybuty, które dane społeczeństwo uznaje za odpowiednie dla kobiet lub mężczyzn”, co przypomina, że wiele form przemocy wobec kobiet wynika z nierówności między kobietami a mężczyznami, jeśli chodzi o władzę.
- (10) Przemoc ze względu na płeć, zarówno w internecie, jak i poza nim, oraz brak dostępu do odpowiedniej ochrony są najjaskrawszym przejawem dyskryminacji ze względu na płeć i stanowią naruszenie zapisanych w Karcie praw podstawowych, takich jak prawo do poszanowania godności człowieka, prawo do życia, prawo do integralności fizycznej i psychicznej, zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego oraz prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.
- (11) 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 przeciwdziałać w oparciu o wspólną podstawę.
- (12) Przyjęcie instrumentów regionalnych i międzynarodowych, takich jak konwencja stambulska, Deklaracja Narodów Zjednoczonych o likwidacji przemocy wobec kobiet i inne rezolucje Organizacji Narodów Zjednoczonych, wskazuje na potrzebę wspólnego zwalczania wszelkich form przemocy ze względu na płeć.
- (13) Szczególna potrzeba wspólnego zwalczania przemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz innych form przemocy ze względu na płeć wynika również z konieczności ustanowienia norm minimalnych odnoszących się do określania przestępstw oraz kar, w tym wspólnej definicji przemocy ze względu na płeć, a także norm minimalnych dotyczących kluczowych kwestii zapobiegania przestępstwom, niskiego poziomu zgłaszania, ochrony ofiar, wsparcia i zadośćuczynienia oraz ścigania sprawców. Przyjęte podejścia i poziomy zaangażowania państw członkowskich w zakresie zapobiegania przemocy ze względu na płeć i jej zwalczania znacznie się różnią i w związku z tym wspólne podejście przyczyniłoby się również do ścigania przestępstw w operacjach transgranicznych.
- (14) Przemoc ze względu na płeć spełnia kryteria, w związku z którymi należy ją uznać za nową dziedzinę przestępczości na mocy art. 83 ust. 1 TFUE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

#### *Artykuł 1*

Przemoc ze względu na płeć zostaje niniejszym uznana za dziedzinę przestępczości spełniającą kryteria określone w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

#### *Artykuł 2*

Niniejsza decyzja wchodzi w życie następnego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady*  
Przewodniczący

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego  
z dnia 16 września 2021 r. w sprawie wolności mediów  
i dalszego pogarszania się stanu praworządności w Polsce  
(2021/2880(RSP))  
(2022/C 117/16)**

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”),
- uwzględniając art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE),
- uwzględniając art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
- uwzględniając europejską konwencję praw człowieka oraz powiązane orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka,
- uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,
- 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 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 rynku<sup>(1)</sup>,
- 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<sup>(2)</sup> (rozporządzenie w sprawie warunkowości w zakresie praworządności),
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności<sup>(3)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI<sup>(4)</sup>,

<sup>1</sup> Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 69.

<sup>2</sup> Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1.

<sup>3</sup> Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

<sup>4</sup> Dz.U. C 255 z 29.6.2021, s. 7.

- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 11 marca 2021 r. w sprawie ogłoszenia UE strefą wolności osób LGBTIQ<sup>(5)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier<sup>(6)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych<sup>(7)</sup>,
  - 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 praworządności<sup>(8)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2020 r.<sup>(9)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie opracowania wytycznych dotyczących stosowania ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii<sup>(10)</sup>,
  - uwzględniając komunikat Komisji z dnia 30 września 2020 r. pt. „Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej” (COM(2020)0580),
  - uwzględniając komunikat Komisji z dnia 20 lipca 2021 r. pt. „Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej” (COM(2021)0700),
  - uwzględniając pismo skierowane 8 marca 2021 r. przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy do premiera RP w sprawie dwóch projektów ustaw dotyczących sektora mediów w Polsce<sup>(11)</sup>,
  - uwzględniając art. 132 ust. 2 Regulaminu,
- A. mając na uwadze, że zgodnie z art. 2 TUE 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;
- B. mając na uwadze, że zgodnie z art. 47 Karty prawo podstawowe do skutecznego środka prawnego wymaga dostępu do „niezależnego” sądu; mając na uwadze, że wpływ polityczny lub kontrola sądownictwa oraz podobne bariery dla niezawisłości poszczególnych sędziów często sprawiają, że sądownictwo nie jest w stanie wypełniać swojej roli polegającej na niezależnej kontroli arbitralnego korzystania z władzy przez władzę wykonawczą i ustawodawczą;
- C. mając na uwadze, że wolność mediów jest jednym z filarów i gwarancji funkcjonowania demokracji i praworządności; mając na uwadze, że wolność, pluralizm, niezależność i bezpieczeństwo dziennikarzy stanowią kluczowe elementy prawa do wolności wypowiedzi

<sup>5</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2021)0089.

<sup>6</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0014.

<sup>7</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0251.

<sup>8</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2020)0225.

<sup>9</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2021)0313.

<sup>10</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2021)0348.

<sup>11</sup> Ref: CommHR/DM/sf 007-2021.

- i informacji oraz mają zasadnicze znaczenie dla demokratycznego funkcjonowania UE i jej państw członkowskich; mając na uwadze, że władze publiczne powinny przyjąć ramy prawne i regulacyjne sprzyjające rozwojowi wolnych, niezależnych i pluralistycznych mediów;
- D. mając na uwadze, że Polska, podobnie jak niektóre inne państwa członkowskie, nie wdrożyła jeszcze wszystkich wymogów dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (dyrektywa (UE) 2018/1808), a zwłaszcza wymogów dotyczących niezależności krajowego regulatora rynku mediów;
- E. mając na uwadze, że Europejskie Obserwatorium Audiowizualne Rady Europy stwierdziło w 2019 r., że niezależność polskich organów regulacji mediów budzi obawy co do wdrażania procedur mianowania i rozliczalności przed Krajową Radą Radiofonii i Telewizji (KRRiT); mając na uwadze, że stwierdzono również, iż Rada Mediów Narodowych (RMN) „nie ma odpowiednich gwarancji funkcjonalnej niezależności od partii politycznych i rządu”<sup>(12)</sup>;
- F. mając na uwadze, że w lutym 2021 r. zaproponowano projekt wprowadzenia podatku od reklam, a następnie wycofano go z powodu silnej krytyki dotyczącej jego negatywnego wpływu na wolność i pluralizm mediów; mając na uwadze, że 10 lutego 2021 r. około 45 prywatnych mediów w Polsce przerwało nadawanie, wyświetlając przez 24 godziny czarny ekran ze słowami protestu przeciwko proponowanemu podatkowi od reklam w mediach, a około 40 nadawców napisało w liście otwartym do polskich władz, że nowy podatek osłabi media działające w Polsce i prawdopodobnie zmusi niektóre z nich do zamknięcia, co ograniczy możliwość wyboru ich odbiorcom;
- G. mając na uwadze, że 11 sierpnia 2021 r. Sejm RP zagłosował za projektem ustawy, w której proponuje się udzielanie koncesji na nadawanie jedynie przedsiębiorstwom, w których większość udziałów posiadają podmioty z Europejskiego Obszaru Gospodarczego; mając na uwadze, że Senat RP odrzucił ten projekt ustawy 9 września 2021 r., co nie oznacza zakończenia procesu legislacyjnego i daje Sejmowi możliwość przegłosowania tej decyzji;
- H. mając na uwadze, że projekt ustawy dotknąłby bezpośrednio TVN24, niezależną stację telewizyjną należącą do amerykańskiej grupy Discovery; mając na uwadze, że wciąż nie zapadła decyzja w sprawie przedłużenia koncesji TVN24 w Polsce, chociaż nadawca wystąpił o jej przedłużenie w lutym 2020 r.; mając na uwadze, że polski krajowy organ regulacji mediów (KRRiT) powinien wydać decyzję w sprawie nowej koncesji na nadawanie przed wygaśnięciem obecnej koncesji, tj. do 26 września 2021 r.;
- I. mając na uwadze, że z uwagi na brak działania KRRiT grupa Discovery zwróciła się do władz holenderskich o koncesję na nadawanie dla kanału TVN24 i taką koncesję otrzymała;
- J. mając na uwadze, że w opracowanym przez Reporterów bez Granic światowym rankingu wolności prasy za 2021 r. Polska zajmuje 64. miejsce, co stanowi najniższą w historii pozycję i oznacza spadek z 18. miejsca w 2015 r.;
- K. mając na uwadze, że 7 maja 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że działania władz polegające na mianowaniu jednego z sędziów, którzy zasiadali w składzie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie spółki skarżącej, oznaczały, że skład orzekający, który rozpatrywał sprawę, nie był „sądem ustanowionym ustawą” oraz że naruszono „prawo do rzetelnego procesu sądowego” skarżącego<sup>(13)</sup>;

<sup>12</sup> Cappello M. (ed.), *The independence of media regulatory authorities in Europe* [Niezależność organów regulacji mediów w Europie], IRIS Special, Europejskie Obserwatorium Audiowizualne, Strasburg, 2019 r.

<sup>13</sup> Wyrok z dnia 7 maja 2021 r., *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*.

- L. mając na uwadze, że 2 marca 2021 r. TSUE orzekł, iż kolejne zmiany w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa, które doprowadziły do zniesienia skutecznej kontroli sądowej nad decyzjami Rady dotyczącymi przedstawiania prezydentowi propozycji mianowania kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego, mogą naruszać prawo UE<sup>(14)</sup>;
- M. mając na uwadze, że 29 marca 2021 r. premier RP złożył do powszechnie kwestionowanego i nielegalnego „trybunału konstytucyjnego” wniosek o zbadanie, czy postanowienia TUE dotyczące nadrzędności prawa UE i skutecznej ochrony sądowej są zgodne z Konstytucją RP<sup>(15)</sup>;
- N. mając na uwadze, że postanowieniem z 14 lipca 2021 r. TSUE zarządził środki tymczasowe, o które wystąpiła Komisja na mocy art. 279 TFUE i które dotyczyły funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej polskiego Sądu Najwyższego oraz zawieszenia dalszych przepisów polskiego prawa mających wpływ na niezawisłość sędziowską<sup>(16)</sup>;
- O. mając na uwadze, że 14 lipca 2021 r. nielegalny polski „trybunał konstytucyjny” orzekł, iż postanowienia tymczasowe TSUE dotyczące struktury sądów w Polsce są niezgodne z Konstytucją RP<sup>(17)</sup>;
- P. mając na uwadze, że 15 lipca 2021 r. TSUE orzekł w wyroku w sprawie C-791/19<sup>(18)</sup>, że system środków dyscyplinarnych dla sędziów w Polsce nie jest zgodny z prawem UE;
- Q. mając na uwadze, że 20 lipca 2021 r. Komisja wystosowała do Polski pismo w sprawie wszystkich podjętych lub planowanych środków mających na celu pełne zastosowanie się do postanowienia Trybunału oraz wszystkich środków niezbędnych do pełnego wykonania wyroku; mając na uwadze, że władze polskie udzieliły Komisji odpowiedzi 16 sierpnia 2021 r.;
- R. mając na uwadze, że 22 lipca 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest „niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą” i nie spełnia standardu „prawa do sądu ustanowionego ustawą”, gwarantowanego w art. 6 ust. 1 europejskiej konwencji praw człowieka<sup>(19)</sup>;
- S. mając na uwadze, że 7 września 2021 r. Komisja podjęła decyzję o skierowaniu do Polski wezwania do usunięcia uchybienia na mocy art. 260 ust. 2 TFUE w związku z niepodjęciem środków niezbędnych do pełnego zastosowania się do wyroku TSUE z 15 lipca 2021 r. stwierdzającego niezgodność polskiej ustawy dotyczącej systemu dyscyplinarnego wobec sędziów z prawem UE;
- T. mając na uwadze, że 7 września 2021 r. Komisja zwróciła się do TSUE o nałożenie kar finansowych na Polskę w celu zapewnienia zgodności z postanowieniem Trybunału z 14 lipca 2021 r. w sprawie środków tymczasowych w związku z funkcjonowaniem Izby Dyscyplinarnej polskiego Sądu Najwyższego oraz zawieszeniem dalszych przepisów polskiego prawa mających wpływ na niezawisłość sędziowską;

<sup>14</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2021 r., *A.B. i in.*, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153.

<sup>15</sup> Wniosek w toczącej się sprawie K 3/21; wyrok nielegalnego „trybunału konstytucyjnego” spodziewany 22 września 2021 r.

<sup>16</sup> Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 2021 r., *Komisja przeciwko Polsce*, C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:593.

<sup>17</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2021 r., sprawa P 7/20.

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r., *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

<sup>19</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 lipca 2021 r., *Reczkowicz przeciwko Polsce* (skarga nr 43447/19).

- U. mając na uwadze, że w czerwcu 2021 r. polski wiceminister sprawiedliwości zapowiedział, że rządząca koalicja pracuje obecnie nad ustawą zakazującą „propagandy LGBT”;
- V. mając na uwadze, że 14 lipca 2021 r. Komisja podjęła decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Węgrom i Polsce w związku z równością i ochroną praw podstawowych, w szczególności w odpowiedzi na ogłoszenie „stref wolnych od ideologii LGBT”; mając na uwadze, że w piśmie<sup>(20)</sup> z września 2021 r. służby Komisji uznały, iż zasada niedyskryminacji we wdrażaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych nie jest zagwarantowana, i w związku z tym postanowiły wstrzymać zmiany w programie REACT-EU w odniesieniu do regionalnych programów operacyjnych pięciu polskich samorządów;
- W. mając na uwadze, że w badaniu Eurobarometr Flash z sierpnia 2021 r. zdecydowana większość respondentów przyznała, że UE powinna zapewniać środki wyłącznie państwom członkowskim, których rządy wdrażają praworządność i zasady demokratyczne; mając na uwadze, że odsetek ten był również bardzo wysoki w Polsce (72%)<sup>(21)</sup>;

### ***Wolność mediów***

1. przypomina, że w swoich poprzednich rezolucjach Parlament Europejski wyrażał zaniepokojenie wcześniej przyjętymi i nowo proponowanymi zmianami w polskiej ustawie medialnej oraz przekształceniem nadawcy publicznego w nadawcę prorządowego; przypomina, że art. 54 Konstytucji RP gwarantuje wolność słowa i zakazuje cenzury;
2. stanowczo krytykuje projekt tzw. ustawy „lex TVN” przyjęty przez Sejm; uważa, że jest to próba uciszenia głosów krytycznych i bezpośredni atak na pluralizm mediów, a także naruszenie praw podstawowych zapisanych w Karcie i Traktatach oraz prawodawstwa UE dotyczącego rynku wewnętrznego i międzynarodowego prawa dotyczącego praw człowieka i handlu, np. dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych; zdecydowanie zachęca Sejm do wzięcia pod uwagę debaty przeprowadzonej w Senacie i odrzucenia przezeń projektu tej ustawy;
3. jest głęboko zaniepokojony dalszym pogarszaniem się sytuacji w zakresie wolności mediów w Polsce oraz różnymi reformami wprowadzonymi przez rządzącą koalicję w celu ograniczenia różnorodności i głosów krytycznych w mediach; jest głęboko zaniepokojony potwierdzeniem przejęcia grupy Polska Press przez kontrolowane przez państwo przedsiębiorstwo naftowe PKN Orlen jeszcze przed ostatecznym rozstrzygnięciem odwołania polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich od decyzji Urzędu Ochrony Konkurencji; jest głęboko zaniepokojony zmianami w redakcjach, przeprowadzonymi w grupie Polska Press przez kierownictwo PKN Orlen mimo rozpatrywanego odwołania, które tymczasowo uniemożliwia PKN Orlen korzystanie z praw udziałowca; stanowczo potępia oświadczenia urzędników PKN Orlen, odrzucające wyrok sądu jako bezzasadny<sup>(22)</sup>;
4. jest głęboko zaniepokojony pogarszającą się sytuacją w polskich mediach publicznych oraz niewykonywaniem przez nie misji publicznej charakteryzującej się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością, do czego zobowiązuje je art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji z 1992 r.;

<sup>20</sup> Ares(2021)5444303 – 3.9.2021 r.

<sup>21</sup> Badanie Eurobarometr Flash – Stan Unii Europejskiej, IPSOS, sierpień 2021 r.

<sup>22</sup> *Polska – początek czystki wśród redaktorów mimo orzeczenia sądu zawieszającego zakup Polska Press*, Międzynarodowy Instytut Prasowy, 30 kwietnia 2021 r.



5. zdecydowanie potępią prowadzone stale w mediach publicznych kampanie oszczerstw wymierzone w sędziów, dziennikarzy i polityków krytycznych wobec obecnego rządu, w tym powództwa SLAPP (strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej) wszczynane przez agencje i urzędników rządowych, przedsiębiorstwa państwowe lub osoby blisko powiązane z rządzącą koalicją; wzywa władze polskie, by we współpracy z organizacjami zrzeszającymi dziennikarzy monitorowały i zgłaszały ataki na nich oraz powództwa sądowe służące uciszeniu lub zastraszeniu niezależnych mediów, a także by zagwarantowały dostęp do odpowiednich środków prawnych;

6. uważa, że aby pomóc położyć kres tym praktykom stanowiącym nadużycie, trzeba koniecznie wprowadzić wiążące przepisy UE zapewniające solidną i spójną ochronę niezależnych mediów i dziennikarzy przed uciążliwymi postępowaniami mającymi ich uciszyć lub zastraszyć w UE, oraz podkreśla, że Parlament Europejski pracuje obecnie nad sprawozdaniem z własnej inicjatywy na temat powództw SLAPP;

7. z zadowoleniem przyjmuje niedawną inicjatywę Komisji dotyczącą wydania zalecenia w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa dziennikarzy w Unii Europejskiej; wzywa Komisję, by niezwłocznie przedstawiła projekt europejskiego aktu o wolności mediów<sup>(23)</sup>;

8. wzywa Komisję, by zapewniła prawidłowe wdrożenie dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, zwłaszcza w odniesieniu do niezależności organów regulacji mediów, przejrzystej struktury własnościowej mediów i umiejętności korzystania z mediów; wzywa Komisję, by wszczyła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, gdy państwa członkowskie wdrażają te przepisy nieprawidłowo lub nie w pełni;

9. ponownie wzywa władze polskie do pełnego wdrożenia zalecenia Rady Europy z 13 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony dziennikarstwa oraz bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów medialnych<sup>(24)</sup>;

10. wyraża pełne poparcie dla pokojowych protestów przeciwko prowadzonym przez rząd polski reformom jeszcze bardziej osłabiającym wolność mediów w Polsce;

### ***Nadrzędność prawa UE oraz niezawisłość sądownictwa i innych instytucji***

11. z zadowoleniem przyjmuje niedawne inicjatywy Komisji dotyczące niezawisłości sądownictwa; uważa jednak, że szybsze działania, o które wielokrotnie apelował Parlament Europejski, pomogłyby uniknąć trwającej erozji niezawisłości sądownictwa w Polsce; ponawia apel do Komisji o wszczęcie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z przepisami o nielegalnym „trybunale konstytucyjnym” i jego niezgodnym z prawem składzie, Izbie Kontroli Nadzwyczajnej Sądu Najwyższego i Krajowej Radzie Sądownictwa;

12. jest głęboko zaniepokojony, że władze polskie w ostatnim czasie celowo i systematycznie naruszały wyroki i postanowienia TSUE dotyczące praworządności; wzywa władze polskie, by zastosowały się do wyroków TSUE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących składu i organizacji nielegalnego „trybunału konstytucyjnego” i Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, co pozwoli spełnić standardy niezawisłości sędziowskiej, do których stosowania Polska się zobowiązała;

<sup>23</sup> Europejski akt o wolności mediów”, przemówienie wygłoszone 19 kwietnia 2021 r. na posiedzeniu Komisji Kultury i Edukacji Parlamentu Europejskiego.

<sup>24</sup> Zalecenie Komitetu Ministrów dla państw członkowskich CM/Rec(2016)4 w sprawie ochrony dziennikarstwa oraz bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów medialnych.

13. ponownie potępia praktykę ścigania i nękania sędziów krytycznie nastawionych wobec rządu polskiego; wzywa Izbę Dyscyplinarną w obecnym składzie, by zawiesiła wszelkie swoje działania i sprawy, w tym sądowe, oraz by przywróciła wszystkich sędziów usuniętych z zawodu przez tę izbę, w tym tych sędziów, którzy nadal nie mogą orzekać, mimo że skutecznie odwołali się przed sądem od usunięcia ich z zawodu, ponieważ ostateczne wyroki w postępowaniu odwoławczym są stale lekceważone przez prezesów sądów, w których sędziowie ci wykonywali swoje obowiązki;

14. wzywa do rozdzielenia funkcji prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości, zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej<sup>(25)</sup>; zwraca uwagę na opinię rzecznika generalnego TSUE w toczącej się sprawie i zwraca się do Komisji o większą reaktywność we wszczynaniu postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niezależnością prokuratury;

15. przypomina o fundamentalnym charakterze nadrzędności prawa UE jako podstawowej zasady prawa UE zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE; przypomina, że wszystkie państwa członkowskie zgodziły się dołączyć do traktatu lizbońskiego deklarację o nadrzędności prawa UE; przypomina, że skutki tej zasady są wiążące dla wszystkich organów państwa członkowskiego i nie mogą temu przeszkodzić przepisy krajowe, nawet konstytucyjne; potępia wszelkie próby podważenia tej zasady;

16. wzywa premiera RP, by nie kwestionował nadrzędności prawa UE nad prawem krajowym i by wycofał wniosek do nielegalnego „trybunału konstytucyjnego” o zbadanie zgodności z konstytucją niektórych części traktatów UE;

17. wzywa prokuratora generalnego, by wycofał wniosek do nielegalnego „trybunału konstytucyjnego” dotyczący zgodności z konstytucją art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka;

18. wzywa Komisję, by dalej monitorowała wszystkie już wskazane problemy, by zwracała się o zastosowanie środków tymczasowych, zawsze gdy kieruje do TSUE sprawę dotyczącą sądownictwa, oraz by domagała się kar finansowych w razie niewykonania wyroków TSUE;

### ***Dalsza ocena stanu praworządności w Polsce***

19. ubolewa nad brakiem postępów i nad pogorszeniem się stanu praworządności w Polsce od czasu przyjęcia rezolucji Parlamentu z 17 września 2020 r. oraz nad tym, że rząd polski nie uwzględnił zawartych w niej zaleceń; podtrzymuje te zalecenia;

20. odnotowuje ogłoszenie stanu wyjątkowego przez Polskę i inne państwa członkowskie graniczące z Białorusią; z zaniepokojeniem odnotowuje sytuację humanitarną na granicy i potępia próby wykorzystywania przez władze białoruskie migrantów, w tym osób ubiegających się o azyl, jako narzędzia politycznego i zagrożenia hybrydowego dla Polski i innych państw członkowskich, które poparły opozycję demokratyczną na Białorusi; apeluje o jednolitą reakcję UE, by znaleźć rozwiązanie tej sytuacji; wzywa władze Polski i innych państw członkowskich, które znalazły się w tej sytuacji, by zapewniły pełne przestrzeganie unijnego prawa azylowego i powrotowego oraz międzynarodowego prawa dotyczącego praw człowieka również w sytuacjach nadzwyczajnych, co obejmuje dostęp do azylu oraz dostęp mediów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego do strefy przygranicznej, a także by uwzględniły wytyczne Agencji ONZ ds. Uchodźców (UNHCR) i organów Rady Europy; wzywa Komisję jako strażniczkę traktatów, by zapewniła przestrzeganie odpowiednich przepisów UE; wzywa inne państwa członkowskie,

<sup>25</sup> Opinia nr 892/2017 z 11 grudnia 2017 r.

by okazały solidarność i udzieliły pomocy państwom członkowskim, które znalazły się w tej sytuacji, w tym by relokowały osoby ubiegające się o azyl;

21. przypomina, że wyrażał już w swoich rezolucjach głębokie zaniepokojenie próbami kryminalizowania upowszechniania edukacji seksualnej w Polsce, i podkreśla, że całościowa edukacja dotycząca seksualności i związków, dostosowana do wieku i oparta na danych naukowych, ma kluczowe znaczenie dla wytworzenia u młodych ludzi umiejętności tworzenia zdrowych, opartych na zasadzie równości, wzbogacających i bezpiecznych związków, wolnych od dyskryminacji, przymusu i przemocy;

22. jest zaniepokojony projektami zmian w ustawie o edukacji i w innych przepisach, a także przyjętymi 1 września 2021 r. zmianami do rozporządzenia w sprawie nadzoru pedagogicznego<sup>26</sup>), ograniczającymi niezależność edukacji przez przeniesienie uprawnień z samorządów na organy centralne, sprawowanie kontroli nad dyrektorami szkół i zaostrzenie nadzoru nad organizacjami pozarządowymi uczestniczącymi w edukacji szkolnej;

23. ponownie wyraża głębokie zaniepokojenie atakami na prawa kobiet w Polsce, zwłaszcza regresem w dziedzinie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego kobiet po wyroku nielegalnego „trybunału konstytucyjnego” opublikowanym w Dzienniku Ustaw 27 stycznia 2021 r.;

24. z zadowoleniem przyjmuje mianowanie nowego polskiego rzecznika praw obywatelskich w lipcu 2021 r. po wygaśnięciu kadencji jego poprzednika we wrześniu 2020 r.;

25. wyraża zaniepokojenie, że od grudnia 2018 r. Rada przeprowadziła tylko jedno wysłuchanie na podstawie art. 7 ust. 1 w sprawie praworządności w Polsce; apeluje do Rady, by wydała konkretne zalecenia dla Polski zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE oraz by wyznaczyła terminy ich wykonania; apeluje do obecnej i do przyszłych prezydencji Rady, by wysłuchania na temat Polski nadal znajdowały się w planie prac Rady; wyraża zaniepokojenie postawą kolejnych prezydencji Rady, nie przewidującą już składania właściwej komisji Parlamentu Europejskiego sprawozdań z procedur prowadzonych na mocy art. 7 ust. 1, i wzywa Radę do złożenia takiego sprawozdania przy najbliższej okazji;

26. ponawia apel do Rady i Komisji o rozszerzenie zakresu wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE, by objąć nimi również kwestie praw podstawowych i demokracji, a także uwzględnić bieżący rozwój sytuacji i oceny ryzyka naruszenia niezawisłości sądownictwa, wolności słowa, w tym wolności mediów, wolności sztuki i nauki, wolności zrzeszania się i prawa do równego traktowania, do czego wzywał Parlament Europejski;

27. z zadowoleniem przyjmuje działania podjęte przez Komisję w związku z ogłoszeniem „stref wolnych od ideologii LGBT” przez niektóre samorzady lokalne i regionalne w Polsce, w związku z niezgodnością tych deklaracji z wartościami UE oraz ze znaczeniem niedyskryminacji we wdrażaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych; wzywa Komisję do wykorzystania wszystkich argumentów prawnych w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego; wzywa władze państwowe, lokalne i regionalne państw członkowskich, by zaprzestały wszelkiej współpracy z władzami polskimi, które ogłosiły „strefy wolne od ideologii LGBT”; wzywa Komisję, by dalej odrzucała wnioski o finansowanie z funduszy UE składane przez organy, które przyjęły takie uchwały, oraz by zastanowiła się, jak zapewnić ochronę beneficjentów końcowych i ciągłości ich pracy, w tym przez rozwiązania alternatywne względem regionalnych organów zarządzających, na przykład przez bezpośrednie

<sup>26</sup> Dz.U. 2021 poz. 1618.

przekazywanie wsparcia organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, których działalność jest uzależniona od finansowania z UE;

28. zdecydowanie potępia fakt, że powództwa SLAPP wszczyna się również przeciwko aktywistom sprzeciwiającym się uchwałom o strefach wolnych od tzw. ideologii LGBTI i o regionalnych kartach praw rodziny oraz informującym o nich opinię publiczną;

29. potwierdza swoje stanowisko w sprawie rozporządzenia dotyczącego warunkowości w zakresie praworządności, które weszło w życie 1 stycznia 2021 r. i jest w całości bezpośrednio stosowane w Unii Europejskiej i we wszystkich jej państwach członkowskich w odniesieniu do wszystkich środków z budżetu UE, w tym środków przydzielonych od tego dnia z Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy;

30. przypomina, że w rozporządzeniu dotyczącym warunkowości w zakresie praworządności zapisano jasną definicję praworządności, którą należy rozumieć w powiązaniu z innymi wartościami Unii, w tym z prawami podstawowymi i zasadą niedyskryminacji; wyraża rozczarowanie odpowiedzią Komisji przesłaną Parlamentowi Europejskiemu w piśmie z 23 sierpnia 2021 r.; wzywa Komisję, by niezwłocznie wszczęła wobec Polski postępowanie przewidziane w art. 6 ust. 1 rozporządzenia dotyczącego warunkowości w zakresie praworządności;

31. wyraża poważne obawy co do zgodności projektu polskiego planu odbudowy i zwiększania odporności z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności<sup>27</sup>) oraz z Kartą; wzywa Komisję i Radę, by uważnie przeanalizowały wszystkie środki przedstawione w projekcie polskiego planu odbudowy i zwiększania odporności oraz by zatwierdziły ten plan tylko pod warunkiem wykazania, że władze polskie wykonały wszystkie wyroki TSUE, zwłaszcza dotyczące niezawisłości sądownictwa, i że plan ten nie spowoduje, iż budżet UE posłuży do czynnego łamania praw podstawowych w Polsce;

o  
o o

32. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji rządowi i parlamentom państw członkowskich, Radzie, Komisji, Komitetowi Regionów i Radzie Europy.

---

<sup>27</sup> Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego  
z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie pierwszej rocznicy  
faktycznego zakazu aborcji w Polsce (2021/2925(RSP))  
(2022/C 205/05)**

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 2 i art. 7 ust. 1,
- uwzględniając europejską konwencję praw człowieka (EKPC) z 4 listopada 1950 r. oraz powiązane z nią orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC),
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka, w szczególności jej art. 18 i 19,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”), w szczególności jej art. 1, 2, 3, 6, 7, 10, 11, 21, 23, 35 i 45,
- uwzględniając Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej,
- uwzględniając Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych ONZ z 16 grudnia 1966 r. oraz Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych ONZ z 16 grudnia 1966 r.,
- uwzględniając Konwencję ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 18 grudnia 1979 r. oraz odnoszące się do niej zalecenia ogólne nr 21 (z 1994 r.), 24 (z 1999 r.), 28 (z 2010 r.), 33 (z 2015 r.) i 35 (z 2017 r.),
- uwzględniając pekińską platformę działania i wyniki dotyczących jej konferencji przeglądowych,
- uwzględniając Międzynarodową Konferencję na temat Ludności i Rozwoju, która odbyła się w Kairze w 1994 r., jej program działania oraz wyniki jej konferencji przeglądowych, zwłaszcza zorganizowany w Nairobi szczyt ICPD+25 oraz podjęte na nim zobowiązanie do dążenia do celu „trzech zer”: zerowego niezaspokojonego zapotrzebowania na informacje i usługi dotyczące planowania rodziny, zerowego poziomu możliwej do uniknięcia umieralności matczynej, a także zerowego poziomu przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć oraz szkodliwych praktyk wobec kobiet i dziewcząt,
- uwzględniając cele zrównoważonego rozwoju ONZ uzgodnione w 2015 r., zwłaszcza cele nr 3 i 5,
- uwzględniając opublikowany przez Europejskie Biuro Regionalne Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) plan działania w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego: realizacja Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 bez pozostawiania kogokolwiek samemu sobie,
- uwzględniając konwencję ONZ z 10 grudnia 1984 r. w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania,

- uwzględniając Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej („konwencja stambulska”), która weszła w życie 1 sierpnia 2014 r.,
- uwzględniając swoją rezolucję z 28 listopada 2019 r. w sprawie przystąpienia UE do konwencji stambulskiej i innych środków przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć<sup>(1)</sup>,
- uwzględniając dokument tematyczny Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 4 grudnia 2017 r. zatytułowany „Prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne kobiet w Europie”,
- uwzględniając opracowane przez UNESCO międzynarodowe wytyczne techniczne dotyczące edukacji seksualnej z 2018 r.,
- uwzględniając swoje wcześniejsze rezolucje w sprawie Polski, w szczególności rezolucję z 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce<sup>(2)</sup> oraz rezolucję z 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności<sup>(3)</sup>,
- uwzględniając cztery postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęte przez Komisję przeciwko Polsce w związku z reformą polskiego systemu sądownictwa oraz wnioski dotyczący decyzji Rady z 20 grudnia 2017 r. 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 Polsce<sup>(4)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z 14 listopada 2019 r. w sprawie penalizacji edukacji seksualnej w Polsce<sup>(5)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z 13 lutego 2019 r. w sprawie pogorszenia sytuacji w zakresie praw kobiet i równouprawnienia w UE<sup>(6)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z 26 listopada 2020 r. w sprawie faktycznego zakazu aborcji w Polsce<sup>(7)</sup>,
- uwzględniając w szczególności swoją rezolucję z 24 czerwca 2021 r. w sprawie sytuacji w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw w tej dziedzinie w UE w kontekście zdrowia kobiet<sup>(8)</sup>,
- uwzględniając atlas polityki aborcyjnej w Europie z 2021 r., obejmujący 52 europejskie państwa i terytoria, ocenione za obowiązujące w nich przepisy o dostępie do bezpiecznej opieki aborcyjnej,
- uwzględniając w szczególności swoje rezolucje z 16 września 2021 r. w sprawie wolności mediów i dalszego pogarszania się stanu praworządności w Polsce<sup>(9)</sup> oraz

<sup>1</sup> Dz.U. C 232 z 16.6.2021, s. 48.

<sup>2</sup> Dz.U. C 356 z 4.10.2018, s. 44.

<sup>3</sup> Dz.U. C 385 z 22.9.2021, s. 317.

<sup>4</sup> Dz.U. C 129 z 5.4.2019, s. 13.

<sup>5</sup> Dz.U. C 208 z 1.6.2021, s. 24.

<sup>6</sup> Dz.U. C 449 z 23.12.2020, s. 102.

<sup>7</sup> Dz.U. C 425 z 20.10.2021, s. 147.

<sup>8</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2021)0314.

<sup>9</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2021)0395.



- z 21 października 2021 r. w sprawie kryzysu praworządności w Polsce i nadrzędności prawa UE<sup>(10)</sup>,
- uwzględniając art. 132 ust. 2 Regulaminu,
- A. mając na uwadze, że Unia opiera się na wartościach takich jak poszanowanie godności ludzkiej, wolność, demokracja, równość, sprawiedliwość, praworządność, poszanowanie praw człowieka i niedyskryminacja, co zapisano w art. 2 TUE; mając na uwadze, że na mocy prawa międzynarodowego i traktatów UE wszystkie państwa członkowskie zobowiązały się do szanować, gwarantować oraz stosować prawa podstawowe;
- B. mając na uwadze, że zgodnie z Kartą, EKPC i orzecznictwem ETPC oraz z orzecznictwem organów traktatowych ONZ zdrowie i prawa seksualne i reprodukcyjne są powiązane z wieloma prawami człowieka, np. z prawem do życia, prawem dostępu do opieki zdrowotnej, wolnością od nieludzkiego lub poniżającego traktowania oraz poszanowaniem integralności cielesnej, prywatności i autonomii osobistej; mając na uwadze, że te prawa człowieka zapisano również w Konstytucji RP; mając na uwadze, że państwa członkowskie są prawnie zobowiązane do przestrzegania i ochrony praw człowieka zgodnie ze swoimi konstytucjami, traktatami UE i Kartą, a także z prawem międzynarodowym;
- C. mając na uwadze, że opóźnianie i odmawianie dostępu do aborcji jest formą przemocy uwarunkowanej płcią; mając na uwadze, że dostęp do opieki aborcyjnej ma zasadnicze znaczenie dla równości społecznej i gospodarczej; mając na uwadze, że szereg organizacji broniących praw człowieka<sup>(11)</sup> stwierdziło, iż odmowa bezpiecznej aborcji może być równoznaczna z torturami lub okrutnym, nieludzkim i poniżającym traktowaniem, a niebezpieczne aborcje prowadzące do śmierci, wykonywane z powodu wprowadzenia zakazu aborcji, należy postrzegać jako „popelniane arbitralne zabójstwa uwarunkowane płcią, których ofiarami padają wyłącznie kobiety, a które wynikają z dyskryminacji zapisanej w prawie”;
- D. mając na uwadze, że przed rokiem, 22 października 2020 r., bezprawny polski Trybunał Konstytucyjny (TK) uznał za niekonstytucyjny przepis ustawy z 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, który dopuszcza aborcję, kiedy badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiej i nieodwracalnej wady lub nieuleczalnej choroby zagrażającej życiu płodu; mając na uwadze, że oznaczało to de facto zakaz aborcji, ponieważ przeważającą większość legalnych aborcji wykonywano w Polsce z tych właśnie powodów;
- E. mając na uwadze, że erozja praworządności w Polsce przyniosła łamanie praw człowieka, obejmujących prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne; mając na uwadze, że faktyczny zakaz aborcji w Polsce to jednoznaczny atak na praworządność i prawa podstawowe, ograniczający prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne w Polsce, który poprzedziły w ostatnich latach liczne inne ataki na praworządność;
- F. mając na uwadze, że Komitet Ministrów Rady Europy wielokrotnie wyrażał obawy dotyczące tego, że Polska od ponad 13 lat nie wykonuje wyroków ETPC w szeregu spraw<sup>(12)</sup>,

<sup>10</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2021)0439.

<sup>11</sup> Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, Komitet Praw Człowieka, specjalny sprawozdawca ds. tortur i innych form okrutnego, nieludzkiego i poniżającego traktowania albo karania oraz specjalny sprawozdawca ds. pozasądowych, doraźnych i arbitralnych egzekucji (Information Series on Sexual and Reproductive Health and Rights of the UN High Commissioner for Human Rights, Abortion [Pakiet informacyjny Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka na temat praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego. Aborcja], 2020).

<sup>12</sup> Tysiąc przeciwko Polsce (2007 r.), R.R. przeciwko Polsce (2011 r.) oraz P. i S. przeciwko Polsce (2012 r.).

w których Trybunał uznał, że Polska narusza prawa człowieka, nie zapewniając w praktyce dostępności legalnej aborcji;

- G. mając na uwadze, że wcześniejsze ataki na prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne powstrzymano początkowo w 2016, 2018 i 2020 r. dzięki masowym protestom obywateli polskich, zwanym czarnymi marszami, zdecydowanie popieranym przez posłów do Parlamentu Europejskiego z różnych grup politycznych;
- H. mając na uwadze, że reakcją na wyrok TK jeszcze bardziej ograniczający dostęp do aborcji były ponownie bezprecedensowe protesty w całej Polsce, w tym w niewielkich miastach i we wsiach, a także na całym świecie, ponownie zorganizowane w ponad 20 miastach Polski w październiku 2021 r., w rocznicę wprowadzenia faktycznego zakazu aborcji; mając na uwadze, że protesty te zaczęły się jako sprzeciw wobec poważnych ograniczeń podważających prawa podstawowe oraz prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne Polek, ale przerodziły się w protesty wobec innych również przejawów naruszania praworządności i wobec rządu odpowiedzialnego za te naruszenia; mając na uwadze dobrze udokumentowane użycie przez funkcjonariuszy organów ścigania nadmiernej i niewspółmiernej siły wobec protestujących;
- I. mając na uwadze, że mimo bezprecedensowych demonstracji wyrok oficjalnie opublikowano 27 stycznia 2021 r., co urzeczywistnia faktyczny zakaz aborcji dla Polek oraz prowadzi do wzrostu liczby niebezpiecznych aborcji i zmusza kobiety do wyjazdu za granicę, by móc poddać się aborcji, a to zagraża zdrowiu i prawom kobiet, ich autonomii i integralności seksualnej i cielesnej oraz naraża ich życie na niebezpieczeństwo;
- J. mając na uwadze, że w dniu 22 września 2021 r. 30-letnia kobieta ciężarna imieniem Izabela zmarła w wyniku wstrząsu septycznego, ponieważ jej lekarze nie wykonali aborcji ratującej życie, gdyż czekali na śmierć płodu z powodu ograniczeń dotyczących legalnej aborcji i ich odstrasżającego wpływu na lekarzy w Polsce; mając na uwadze, że śmierć Izabeli wywołała protesty w kilku polskich miastach i w mediach społecznościowych pod hasłem „Ani jednej więcej”;
- K. mając na uwadze, że zgodnie z tym, co donoszą media, inna kobieta, o imieniu Anna, która była w piątym miesiącu ciąży, zmarła 14 czerwca 2021 r. przez wstrząs septyczny po tym, jak lekarze zmusili ją do porodu martwego dziecka pomimo podejrzeń sepsy;
- L. mając na uwadze, że od czasu wydania wyroku wiele Polek musiało zwrócić się o pomoc do takich organizacji jak Aborcja bez Granic oraz do organizacji w innych państwach członkowskich, by uzyskać dostęp do praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, zwłaszcza do usług aborcyjnych; mając na uwadze, że zorganizowanie zabiegów aborcyjnych spadło na barki organizacji broniących praw kobiet oraz nieformalnych grup dążących do tego samego celu, i wymaga uzyskania pieniędzy z darowizn;
- M. mając na uwadze, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy grupy Aborcji bez Granic pomogły 34 000 osobom<sup>13)</sup> z Polski uzyskać dostęp do aborcji; mając na uwadze, że to zaledwie ułamek łącznej liczby Polek potrzebujących pomocy w dostępie do opieki aborcyjnej;
- N. mając na uwadze, że z powodu ograniczeń prawnych i stygmatyzacji w wielu państwach członkowskich brakuje wiarygodnych danych o liczbie wykonywanych aborcji i o okolicznościach, w jakich są wykonywane; mając na uwadze, że dokładne, regularnie aktualizowane

<sup>13)</sup> <https://www.asn.org.uk/press-release-abortion-without-borders-helps-more-than-17000-with-abortion-in-six-months-after-polish-constitutional-court-ruling/>

i anonimowe dane o aborcji ze wszystkich państw członkowskich mają zasadnicze znaczenie dla zrozumienia potrzeb dotyczących praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego oraz dla zagwarantowania praw kobiet;

- O. mając na uwadze, że według danych zebranych przez Federację na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny (FEDERA) w ciągu ostatnich 10 miesięcy tylko 300 kobiet uzyskało w polskich szpitalach dostęp do usług aborcyjnych ze względu na zagrożenie dla życia i zdrowia; mając na uwadze, że wyrok TK jeszcze bardziej stygmatyzuje prawa i zdrowie seksualne i reprodukcyjne oraz niewspółmiernie uderza w kobiety oraz w osoby ciężarne niemające środków na sfinansowanie aborcji farmakologicznej lub aborcji za granicą oraz w osoby niemające dostępu do technologii informacyjnych;
- P. mając na uwadze, że tylko kilka szpitali w Polsce wykonuje aborcje, a przyczyną tego stanu rzeczy jest obawa przed pozwaniem do sądu; mając na uwadze, że kobiety często nie korzystają z usług szpitali, gdyż obawiają się uciążliwych, celowo opóźnianych procedur i odesłań; mając na uwadze, że coraz częściej dostęp do legalnej aborcji ze względu na stan zdrowia psychicznego próbują uzyskać kobiety, które doświadczają poważnych dolegliwości psychicznych, gdyż nie dostają od państwa żadnej pomocy instytucjonalnej w dostępie do legalnych usług aborcyjnych w Polsce; mając na uwadze, że w lipcu 2021 r. ETPC ogłosił, iż zamierza rozpatrzyć skargi Polek dotyczące naruszenia praw gwarantowanych w EKPC<sup>(14)</sup>;
- Q. mając na uwadze, że według europejskiego atlasu antykoncepcji za 2020 r.<sup>(15)</sup> jeszcze przed wydaniem wyroku TK Polska należała do państw z najbardziej restrykcyjną polityką dostępu do środków antykoncepcyjnych, planowania rodziny, doradztwa i dostarczania informacji online; mając na uwadze, że Polska to jedno z nielicznych państw wymagających recepty na środki antykoncepcji awaryjnej, a lekarze często odmawiają wypisania takiej recepty, powołując się na klauzulę sumienia;
- R. mając na uwadze, że według polskiego kodeksu karnego, kto przerywa ciążę innej osoby, udziela ciężarnej pomocy w przerwaniu ciąży z naruszeniem przepisów ustawy lub ją do tego nakłania, podlega karze, w tym karze pozbawienia wolności; mając na uwadze, że z powodu obowiązujących przepisów, napiętnowania społecznego, strachu oraz presji innych lekarzy i władz medycznych lekarze w Polsce wolą nie być kojarzeni z zabiegami aborcyjnymi, a taki stan rzeczy istniał nawet wtedy, gdy aborcja była jeszcze legalna; mając na uwadze, że oprócz powszechnie przywoływanej klauzuli sumienia niektórzy lekarze stwarzają dodatkowe przeszkody nieprzewidziane ustawą, np. wymagają zbędnych badań lekarskich, konsultacji psychologicznych lub dodatkowych konsultacji ze specjalistami, bądź ograniczają prawa kobiet do badań prenatalnych i informacji, które powinny być gwarantowane powszechnie w publicznym systemie opieki zdrowotnej; mając na uwadze, że osobiste przekonania lekarza dotyczące aborcji nie mogą wpływać na prawo pacjentki do pełnego dostępu do opieki zdrowotnej i usług świadczonych zgodnie z prawem;
- S. mając na uwadze, że dostęp do opieki ginekologicznej w Polsce jest bardzo ograniczony, a w niektórych regionach niemal niemożliwy, czego skutkiem jest duża liczba niechcianych ciąż, zły stan zdrowia reprodukcyjnego, duża częstotliwość występowania raka szyjki macicy i niewystarczający dostęp do antykoncepcji; mając na uwadze, że według Najwyższej Izby Kontroli w 2018 r. spośród kobiet w ciąży mieszkających na obszarach wiejskich

<sup>14</sup> <https://en.federa.org.pl/womens-collective-complaint-in-the-echr/>

<sup>15</sup> <https://www.epfweb.org/european-contraception-atlas#:~:text=On%2012%20November%202020%2C%20MEPs,on%20access%20to%20modern%20contraception>

- w Polsce zaledwie 2% przeszło wszystkie standardowe badania niezbędne w czasie ciąży; mając na uwadze, że dostęp osób LGBTI+ do opieki w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, podobnie jak ich prawa, są bardzo ograniczone; mając na uwadze, że osoby transseksualne i niebinarne wymagające opieki ginekologicznej są dyskryminowane w placówkach zdrowia i często odmawia się im dostępu do opieki; mając na uwadze, że w polskich szkołach dostosowana do wieku edukacja seksualna i nauka o związkach między ludźmi nie są obowiązkowe ani całościowe i nie bazują na danych naukowych, a nawet próbuje się zupełnie zakazać takiej edukacji;
- T. mając na uwadze wzrost liczby niepokojących gróźb i kampanii nienawiści, kierowanych przeciwko obrońcom praw człowieka przynależnych kobietom w Polsce za to, że wspierają prawa kobiet, prawo do aborcji i ruch Strajk Kobiet, który przeprowadził masowym protestem przeciwko ograniczeniom w dostępie do legalnej aborcji; mając na uwadze, że groźby te są niepokojącym przypomnieniem o rosnącym w Polsce ryzyku dla obrońców praw człowieka przynależnych kobietom;
- U. mając na uwadze, że obrońcy praw człowieka przynależnych kobietom w Polsce zbierają podpisy pod projektem ustawy obywatelskiej przygotowanej przez organizację FEDERA – „Legalna aborcja bez kompromisów” – która pozwoliłaby znieść zakaz aborcji i umożliwiłaby bezpieczne przerwanie ciąży do 12. tygodnia bez wymagania od pacjentki podania powodu, a w wyjątkowych przypadkach również po 12. tygodniu ciąży; mając na uwadze, że we wrześniu 2021 r. Fundacja Pro – Prawo do Życia przedłożyła w Sejmie projekt ustawy „Stop aborcji 2021”, która całkowicie zakazywałaby aborcji i uznawała ją za przestępstwo zagrożone karą do 25 lat pozbawienia wolności;
- V. mając na uwadze, że ustawy polskiego parlamentu dotyczące Trybunału Konstytucyjnego przyjęte 22 grudnia 2015 r. i 22 lipca 2016 r., a także pakiet trzech ustaw przyjętych pod koniec 2016 r. poważnie osłabiły niezależność i legitymację Trybunału Konstytucyjnego; mając na uwadze, że ustawy z 22 grudnia 2015 r. i 22 lipca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z konstytucją odpowiednio 9 marca i 11 sierpnia 2016 r.; mając na uwadze, że władze polskie nie opublikowały wówczas tych wyroków ani ich nie wykonały; mając na uwadze, że od czasu wejścia w życie tych zmian w przepisach w Polsce nie można już realnie zagwarantować zgodności polskich ustaw z konstytucją<sup>16</sup>), zatem zgodność z prawem wyroku TK z 22 października 2020 r. budzi wątpliwości;
- W. mając na uwadze, że 7 października 2021 r. bezprawny Trybunał Konstytucyjny wydał – przy dwóch zdaniach odrębnych – decyzję w sprawie K 3/21, zainicjowanej na wniosek premiera RP z 29 marca 2021 r., i w decyzji tej uznał przepisy TUE za niezgodne z Konstytucją RP pod kilkoma względami; mając na uwadze, że decyzja ta stanowi atak na całą europejską wspólnotę wartości i przepisów prawa oraz podważa nadrzędność prawa UE jako jedną z jej podstawowych zasad wynikających z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
- X. mając na uwadze, że wyrok TK z 22 października 2020 r. pozbawił Polki nabytych praw, ponieważ przed jego wdrożeniem aborcja w Polsce była legalna w trzech przypadkach, a to oznacza, że sytuacja prawna Polek jest obecnie gorsza niż w 2004 r., kiedy Polska

<sup>16</sup> Opinia Komisji Weneckiej z 14 i 15 października 2016 r. w sprawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, pkt 128; Komitet Praw Człowieka ONZ, wnioski końcowe dotyczące siódmego sprawozdania okresowego nt. Polski, 23 listopada 2016 r., pkt 7 i 8; zalecenie Komisji (UE) 2017/1520 z 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce (Dz.U. L 228 z 2.9.2017, s. 19).

przystąpiła do UE; podkreśla, że Trybunał Konstytucyjny nie kwestionował konstytucyjności trzech istniejących wyjątków aż do czasu, gdy rząd PiS przejął kontrolę nad samym trybunałem i ogólnie nad sądownictwem;

- Y. mając na uwadze, że fundamentalistyczna organizacja Ordo Iuris, ściśle związana z koalicją rządzącą, jest siłą napędową kampanii podważających prawa człowieka i równość płci w Polsce, a obejmuje to próby wprowadzenia zakazu aborcji oraz nawoływanie do wycofania się Polski z konwencji stambulskiej i do tworzenia „stref wolnych od LGBTI”; mając na uwadze, że pokazuje to, iż w Polsce nadużywa się wartości kulturowych i religijnych, aby przeszkodzić w pełnym wykonywaniu praw kobiet, ich równym traktowaniu oraz korzystaniu przez nie z prawa do decydowania o własnym ciele;
- Z. mając na uwadze, że Komisja Wenecka Rady Europy, ETPC, Parlament i Komisja wyraziły poważne obawy dotyczące praworządności, w tym legalności, niezależności i skuteczności Trybunału Konstytucyjnego; mając na uwadze, że w następstwie przeprowadzonych w 2015 r. reform wymiaru sprawiedliwości w Polsce Komisja wszczęła postępowanie przewidziane w art. 7 ust. 1;
- ponownie zdecydowanie potępia wyrok bezprawnego Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2020 r., który wprowadza niemal całkowity zakaz aborcji i stanowi rażący atak na prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne w Polsce; wzywa polski rząd do szybkiego i pełnego zagwarantowania dostępności usług aborcyjnych i ich faktycznego świadczenia, do zapewnienia bezpiecznych, legalnych i bezpłatnych usług aborcyjnych wysokiej jakości oraz do zapewnienia dostępu do tych usług wszystkim kobietom i dziewczętom; wzywa władze polskie do poszanowania, przestrzegania i promowania przynależnych kobietom praw człowieka do życia, zdrowia i równości, a także do wolności od dyskryminacji, przemocy, tortur oraz okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania;
  - głęboko ubolewa, że przez rok nie podjęto żadnej inicjatywy ani nie zgłoszono żadnej propozycji w celu zniesienia faktycznego zakazu aborcji i licznych ograniczeń w dostępie do zdrowia i praw reprodukcyjnych i seksualnych w Polsce; przypomina, że faktyczny zakaz aborcji zagraża zdrowiu i życiu kobiet oraz doprowadził już do śmierci co najmniej jednej kobiety; przypomina, że powszechny dostęp do opieki zdrowotnej oraz do praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego to podstawowe prawa człowieka;
  - solidaryzuje się z polskimi kobietami i aktywistami oraz z osobami i organizacjami, które z wielką odwagą nadal pomagają potrzebującym kobietom w dostępie do opieki aborcyjnej, ponieważ jest to ich ciało i ich decyzja; głęboko ubolewa nad wejściem w życie wyroku TK pomimo masowych demonstracji popierających legalny dostęp do aborcji; popiera wszystkie kobiety i obrońców praw człowieka, którzy nadal nieustraszenie protestują przeciw tym poważnym ograniczeniom podstawowych wolności i praw kobiet; zauważa, że protestujący domagają się nie tylko uchylecia wyroku bezprawnego Trybunału Konstytucyjnego, ale i dostępności bezpłatnej, legalnej i bezpiecznej aborcji oraz poszanowania autonomii i integralności cielesnej; zwraca uwagę, że sprawa protestujących w Polsce wzbudza zainteresowanie w wielu państwach UE i całego świata, skąd płyną liczne wyrazy poparcia;
  - podkreśla, że ograniczenie lub zakazanie aborcji nie zmniejsza w żaden sposób zapotrzebowania na nią, a powoduje, że kobiety muszą poddawać się zabiegom aborcyjnym, które nie są bezpieczne, wyjeżdżać za granicę w celu poddania się aborcji lub donosić ciążę wbrew woli, również w przypadku śmiertelnych lub poważnych wad płodu; podkreśla ponadto, że stanowi to naruszenie praw człowieka i formę przemocy uwarunkowanej płcią, która wpływa na prawa

kobiet i dziewcząt do życia, nietykalności fizycznej i psychicznej, równości, niedyskryminacji i zdrowia;

5. jest głęboko zaniepokojony faktem, że tysiące kobiet muszą podróżować, aby uzyskać dostęp do tak podstawowej usługi zdrowotnej, jaką jest aborcja; podkreśla, że transgraniczne usługi aborcyjne nie są racjonalnym rozwiązaniem na stałe, zwłaszcza dla osób żyjących w ubóstwie, doświadczających dyskryminacji krzyżowej i znajdujących się w trudnej sytuacji; jest zaniepokojony faktem, że konieczność wyjazdu za granicę stanowi zagrożenie dla zdrowia, życia i samopoczucia kobiet; podkreśla znaczenie opieki poaborcyjnej, zwłaszcza dla kobiet, które mają powikłania wynikające z niepełnej lub źle przeprowadzonej aborcji;

6. zdecydowanie potępia wszelkie projekty ustaw lub ograniczenia mające na celu dalsze zakazanie, kryminalizowanie i utrudnianie dostępu do bezpiecznej i legalnej aborcji w Polsce; przypomina parlamentowi i władzom Polski, że środki ograniczające prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne są sprzeczne z zasadą nieretrogresji zapisaną w międzynarodowym prawie dotyczącym praw człowieka, i wzywa je do zapewnienia warunków umożliwiających korzystanie z pełni praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz cieszenie się dobrym zdrowiem reprodukcyjnym i seksualnym;

7. potępia coraz bardziej wrogie i agresywne nastawienie do obrońców praw człowieka przynależnych kobietom w Polsce i wzywa władze do zagwarantowania tym osobom prawa do publicznego wyrażania opinii, również kiedy sprzeciwiają się polityce rządu, bez obawy przed reperkusjami lub groźbami; apeluje do polskich władz, aby niezwłocznie zapewniły ochronę atakowanym obrońcom praw człowieka przynależnych kobietom oraz aby prowadziły dochodzenia i pociągały winnych do odpowiedzialności; wzywa polski rząd do przeciwdziałania krzywdzącym kampaniom dezinformacyjnym wymierzonym w obrońców praw człowieka przynależnych kobietom; podkreśla, że wielu obrońcom praw człowieka przynależnych kobietom w Polsce postawiono zarzuty karne za zaangażowanie w protesty przeciw ustawie w związku z obowiązującymi wówczas ograniczeniami związanymi z COVID-19; wzywa polski rząd, by powstrzymał się od stawiania motywowanych politycznie zarzutów karnych obrońcom praw człowieka przynależnych kobietom;

8. zdecydowanie potępia nadmierne i nieproporcjonalne używanie siły i przemocy wobec demonstrujących, w tym aktywistów i organizacji broniących praw kobiet, przez organy ścigania i organizacje niepaństwowe, takie jak skrajnie prawicowe grupy nacjonalistyczne; wzywa polskie władze, by pociągały do odpowiedzialności osoby atakujące protestujących;

9. potępia wrogą retorykę polskich urzędników rządowych wobec obrońców praw człowieka przynależnych kobietom i wobec innych krytyków polityki rządu; wzywa Komisję, aby zajęła się tą kwestią i wspierała aktywistów zarówno politycznie, jak i finansowo;

10. wzywa polski rząd, aby zapewnił udział kobiet i dziewcząt w tworzeniu ustaw i strategii politycznych, które mają wpływ na ich życie i dotyczą np. zdrowia i praw reprodukcyjnych i seksualnych czy aborcji, oraz aby zapewnił im dostęp do wymiaru sprawiedliwości i środków odwoławczych w przypadku naruszenia ich praw;

11. wzywa Radę i Komisję, by zapewniły odpowiednie finansowanie krajowym i lokalnym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego w celu zwiększenia oddolnego wsparcia demokracji, praworządności i praw podstawowych w państwach członkowskich, w tym w Polsce; wzywa Komisję do natychmiastowego i bezpośredniego wsparcia programów i polskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających na rzecz ochrony zdrowia i praw reprodukcyjnych



i seksualnych; wzywa Komisję i państwa członkowskie, by poprzez programy finansowania wspierały kampanie uświadamiające i szkolenia z zakresu zdrowia i praw reprodukcyjnych i seksualnych; z zadowoleniem przyjmuje wsparcie niektórych państw członkowskich dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego pomagających Polkom w korzystaniu z praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz cieszeniu się dobrym zdrowiem reprodukcyjnym i seksualnym oraz zachęca pozostałe państwa, by uczyniły to samo; wzywa do usprawnienia współpracy między państwami członkowskimi, aby ułatwić dostęp do aborcji za granicą, na przykład poprzez zapewnienie polskim kobietom dostępu do bezpłatnej i bezpiecznej aborcji w ramach krajowych systemów opieki zdrowotnej;

12. nalega, aby przeprowadzenie zabiegu aborcji nie było ujęte w kodeksie karnym w żaden sposób, w żadnej formie ani postaci, ponieważ ma to efekt mrozący dla lekarzy, którzy w konsekwencji odmawiają świadczenia usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego ze strachu przed sankcjami karnymi, a to ogranicza zakres opieki zdrowotnej dostępnej kobietom i dziewczętom; jest zaniepokojony, że w wyniku tej sytuacji lekarze zazwyczaj priorytetowo traktują ratowanie płodu, a nie życia kobiety; wzywa polski rząd do zagwarantowania, że ani jedna kobieta więcej nie umrze w Polsce z powodu restrykcji prawnych oraz do całkowitej depenalizacji aborcji i usunięcia z prawa karnego wszelkich kwestii związanych z aborcją, aby zapewnić, że lekarze będą zgodzali się na przeprowadzanie aborcji w praktyce w ramach możliwości prawnych wynikających z prawa krajowego, oraz zagwarantować bezstronne, oparte na dowodach informowanie o dostępie do aborcji i innych praw seksualnych i reprodukcyjnych;

13. zauważa, że nieuzasadniony nadmiar ograniczeń w dostępie do aborcji wynikający z wspomnianego wyroku bezprawnego Trybunału Konstytucyjnego skutkuje brakiem ochrony przyrodzonych i niezbywalnych praw i godności kobiet, ponieważ narusza Kartę, EKPC, orzecznictwo ETPC, liczne konwencje międzynarodowe, których Polska jest sygnatariuszem, a także Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej; ponownie wzywa władze polskie do pełnego wdrożenia wyroków ETPC w sprawach wniesionych przeciwko Polsce, w których Trybunał orzekł, że ograniczenie dostępu do legalnej aborcji stanowi naruszenie praw człowieka przynależnych kobietom;

14. podkreśla, że nieutrudniony dostęp we właściwym czasie do usług zdrowia reprodukcyjnego oraz uszanowanie niezależności i decyzji reprodukcyjnych kobiet mają podstawowe znaczenie dla ochrony praw kobiet w kontekście praw człowieka i równouprawnienia płci; zauważa, że eksperci ONZ<sup>(17)</sup> podkreślili, że „prawa człowieka przysługujące kobietom są prawami podstawowymi, które nie mogą być podporządkowane względem kulturowym, religijnym lub politycznym”, oraz dodali, że „wpływ ingerencji motywowanych ideologicznie i religijnie na kwestie zdrowia publicznego jest szczególnie szkodliwy dla zdrowia i dobrostanu kobiet i dziewcząt”;

15. jest poważnie zaniepokojony stosowaniem klauzuli sumienia, które stanowi odmowę udzielenia opieki medycznej ze względu na osobiste przekonania; ubolewa, że w następstwie nowelizacji ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry lekarze i zakłady opieki zdrowotnej nie są zobowiązani do wskazania alternatywnej placówki lub innego lekarza w przypadku odmowy wykonania aborcji i innych usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego ze względu na osobiste przekonania; zauważa, że w następstwie wyroku bezprawnego Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2020 r. powoływanie się w praktyce na klauzulę sumienia

<sup>17</sup> Grupa robocza ds. dyskryminacji kobiet i dziewcząt, 14 września 2021 r., <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27457&LangID=E>

jest samo w sobie ograniczone z uwagi na brak dostępu do aborcji z powodu stanu zdrowia płodu; ubolewa, że sposób określenia klauzuli sumienia w prawie polskim nie przewiduje żadnej procedury odwoławczej w przypadkach jej nadużywania; żałuje, że ginekolodzy często powołują się na tę klauzulę nieprawidłowo, kiedy są proszeni o przepisanie środków antykoncepcyjnych, co w konsekwencji ogranicza też dostęp do antykoncepcji w Polsce; zauważa, że ten mechanizm odmawiania opieki medycznej ze względu na osobiste przekonania utrudnia również dostęp do badań prenatalnych, co jest nie tylko naruszeniem prawa do informacji o stanie zdrowia płodu, ale i uniemożliwia skuteczne leczenie w czasie ciąży lub bezpośrednio po niej; wzywa polski rząd do uregulowania kwestii odmowy świadczenia usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego przez zakłady opieki zdrowotnej, tak aby nie uniemożliwiać dostępu do zdrowia i praw reprodukcyjnych i seksualnych; ponadto wzywa polski rząd do podjęcia reform niezbędnych do wprowadzenia obowiązku kierowania pacjentki do innego lekarza i procedury odwoławczej w przypadku nadużywania klauzuli sumienia;

16. apeluje do polskich władz o uchylenie ustawy ograniczającej dostęp do antykoncepcji awaryjnej oraz o finansowanie, rozwijanie i promowanie pełnego zakresu środków antykoncepcyjnych, w tym środków antykoncepcyjnych dla mężczyzn;

17. potępia nadużywanie przez polski rząd wymiaru sprawiedliwości i swoich uprawnień ustawodawczych do instrumentalizacji i upolitycznienia życia i zdrowia kobiet i osób LGBTI+, co prowadzi do utrudniania im życia i do dyskryminacji;

18. przypomina, że w swoich rezolucjach wyrażał już głębokie zaniepokojenie próbami kryninalizowania w Polsce edukacji dotyczącej seksualności i związków międzyludzkich, wzywa Komisję i państwa członkowskie, w tym Polskę, do dopilnowania, by uczniowie w każdym wieku i każdej orientacji seksualnej otrzymywali dostosowaną do wieku i opartą na danych naukowych edukację dotyczącą seksualności i związków, która ma kluczowe znaczenie dla wytworzenia u młodych ludzi umiejętności budowania zdrowych, opartych na zasadzie równości, wzbogacających i bezpiecznych związków, wolnych od dyskryminacji, przymusu i przemocy; podkreśla, że jedyny sposób na ograniczenie nieprawdziwych informacji i liczby niechcianych ciąż to edukacja, informowanie i powszechny dostęp do antykoncepcji, wyeliminowanie przemocy seksualnej oraz wspólna odpowiedzialność za antykoncepcję kobiety i mężczyzny;

19. zdecydowanie potępia decyzję polskiego ministra sprawiedliwości o oficjalnym rozpoczęciu procesu wycofywania się Polski z konwencji stambulskiej, co samo w sobie stanowi już regres, a jeśli do tego faktycznie dojdzie, stanowiłoby jeszcze poważniejszy regres, jeśli chodzi o równouprawnienie płci, prawa kobiet i walkę z przemocą motywowaną płcią; wzywa władze polskie do cofnięcia tej decyzji oraz do zapewnienia skutecznego i praktycznego wdrożenia konwencji; apeluje do Rady o pilne zakończenie ratyfikacji konwencji stambulskiej przez UE;

20. przypomina, że prawa kobiet są prawami podstawowymi oraz że zgodnie z traktatami, Kartą oraz prawem międzynarodowym instytucje UE i państwa członkowskie mają obowiązek prawny stać na straży tych praw;

21. wzywa Radę, by zajęła się tą kwestią oraz innymi zarzutami dotyczącymi naruszania praw podstawowych w Polsce i by w tym celu zwiększyła zakres obecnych wysłuchań dotyczących sytuacji w Polsce, zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE;

22. apeluje do polskiego rządu o zastosowanie się do orzeczenia ETPC, który uznał skład Trybunału Konstytucyjnego za niezgodny z prawem<sup>18</sup>); ponownie wzywa Komisję do przeprowadzenia dogłębnej oceny składu bezprawnego Trybunału Konstytucyjnego; podkreśla, że wyrok TK w sprawie aborcji jest kolejnym przykładem politycznego zawłaszczenia władzy sądowniczej i systemowego upadku praworządności w Polsce oraz że instytucje UE są zobowiązane do podjęcia odpowiednich działań;

23. wzywa Komisję, aby wspierała państwa członkowskie w gwarantowaniu powszechnego dostępu do zdrowia i praw reprodukcyjnych i seksualnych, w tym dostępu wszystkich obywateli do bezpiecznej i legalnej aborcji;

24. wzywa Komisję i Radę, aby stały na straży prawa do zdrowia oraz dopilnowały, by nie pozostawić kobiet i dziewcząt w Polsce samym sobie, przez zdecydowane kroki i reagowanie na wszelkie projekty ustaw lub inne działania podejmowane przez Polskę, ograniczające dostęp do usług opieki zdrowotnej, w tym opieki aborcyjnej;

25. apeluje do komisarzy ds. zdrowia i bezpieczeństwa żywności, komisarzy ds. równości oraz komisarzy ds. demokracji i demografii o ułatwianie i promowanie ochrony zdrowia i praw reprodukcyjnych i seksualnych w Polsce jako istotnego elementu korzystania z prawa do zdrowia, bezpieczeństwa i równouprawnienia płci;

26. wzywa Komisję do konkretnych działań na rzecz ochrony zdrowia i praw reprodukcyjnych i seksualnych w UE w sensie bardziej ogólnym, zaczynając od ustanowienia specjalnego wysłannika UE ds. zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych, a także od dodania do rocznego sprawozdania UE na temat praw człowieka i demokracji rozdziału dotyczącego aktualnej sytuacji w zakresie zdrowia i praw reprodukcyjnych i seksualnych;

27. wzywa Komisję do wydania wytycznych dla państw członkowskich w celu zapewnienia równego dostępu do towarów i usług w zakresie zdrowia i praw reprodukcyjnych i seksualnych, zgodnie z prawem UE i orzecznictwem ETPC;

28. przypomina, że Komisja powinna zaproponować kompleksową dyrektywę w sprawie zapobiegania wszelkim formom przemocy uwarunkowanej płcią, w tym naruszaniu zasad dotyczących zdrowia i praw reprodukcyjnych i seksualnych, oraz w sprawie zwalczania takiej przemocy;

29. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Komisji i Radzie, prezydentowi, rządowi i parlamentowi Polski, jak również rządowi i parlamentom państw członkowskich.

---

<sup>18</sup> SPRAWA XERO FLOR w POLSCE sp. z o.o. przeciwko POLSCE, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210065>

## **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 Unia<sup>1</sup>,
- 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 Polsce<sup>2</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier<sup>3</sup>,
- 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 praworządności<sup>4</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 października 2016 r. zawierającą zalecenia dla Komisji dotyczące ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych<sup>5</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych<sup>6</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej – sprawozdanie roczne za lata 2018–2019<sup>7</sup>,

---

<sup>1</sup> Dz.U. C 433 z 23.12.2019, s. 66.

<sup>2</sup> Dz.U. C 129 z 5.4.2019, s. 13.

<sup>3</sup> Dz.U. C 270 z 7.7.2021, s. 91.

<sup>4</sup> Dz.U. C 385 z 22.9.2021, s. 317.

<sup>5</sup> Dz.U. C 215 z 19.6.2018, s. 162.

<sup>6</sup> Dz.U. C 395 z 29.9.2021, s. 2.

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>,
  - 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 węgierski<sup>9</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 września 2021 r. w sprawie wolności mediów i dalszego pogarszania się stanu praworządności w Polsce<sup>10</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 21 października 2021 r. w sprawie kryzysu praworządności w Polsce i nadrzędności prawa UE<sup>11</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie pierwszej rocznicy faktycznego zakazu aborcji w Polsce<sup>12</sup>,
  - 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 warunkowości<sup>13</sup>,
  - 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;

<sup>8</sup> Dz.U. C 81 z 18.2.2022, s. 27.

<sup>9</sup> Dz.U. C 99 z 1.3.2022, s. 218.

<sup>10</sup> Dz.U. C 117 z 11.3.2022, s. 151.

<sup>11</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2021)0439.

<sup>12</sup> Teksty przyjęte, P9\_TA(2021)0455.

<sup>13</sup> 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 zrzeszania 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 jednomyślność 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 zasa-



dę 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 Człowieka<sup>14</sup>; 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;

13. odnotowuje, że 27 kwietnia 2022 r. Komisja w końcu wszczęła formalne postępowanie przeciwko Węgom 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 bezzwłocznego i priorytetowego pomyślnego zakończenia postępowania;

---

<sup>14</sup> 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.

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.<sup>15</sup> i w Warszawie w dniach 21–23 lutego 2022 r.<sup>16</sup>, 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.

---

<sup>15</sup> 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](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-CR-699096_EN.pdf)

<sup>16</sup> 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](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2022/03-31/Mission-report_EN.pdf)

# CZEŚĆ VI.

## Opinie i komentarze

*Anna Wójcik*

ORCID: 0000-0003-4439-143X

### Rozdział 14

#### **Stanowiska i komentarze polskich władz wobec orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących praworządności w Polsce w 2021 roku**

##### **14.1. Wstęp**

Niniejszy rozdział zawiera wybór oraz omówienie stanowisk i komentarzy przedstawicieli polskich władz wobec działań instytucji Unii Europejskiej, zwłaszcza Trybunału Sprawiedliwości UE, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, dotyczących praworządności w Polsce w 2021 roku, a także wybranych wypowiedzi dotyczących Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W rozdziale przedstawione są wypowiedzi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeja Dudy, Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego, a także komunikaty Ministerstwa Sprawiedliwości zawierające wypowiedzi Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobry oraz wiceministra Sebastiana Kalety. Ich głosy omawiane są chronologicznie, na tle politycznych i prawnych działań instytucji Unii Europejskiej oraz polskiego rządu, a także orzeczeń TSUE, ETPC i polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Celem jest pokazanie dynamiki dyskursu większości rządzącej w Polsce w 2021 roku odnośnie sporu między instytucjami UE a polskim rządem o zmiany w sądownictwie i w wymiarze sprawiedliwości.

Kontekst prawny i polityczny tych wypowiedzi jest następujący. W odpowiedzi na pogarszającą się sytuację w zakresie praworządności w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej, w szczególności na skutek kryzysu wywołanego przez rządy na Węgrzech od 2010 roku i w Polsce od 2015 roku, TSUE i ETPC w swoim orzecznictwie znacznie wzmocniły i doprecyzowały standardy prawa

Europejskiego dotyczące niezawisłości sędziów<sup>1</sup>. W lutym 2018 r. TSUE przyszedł z pomocą zagrożonej niezawisłości polskiego sądownictwa, wydając przełomowy wyrok w sprawie sędziów portugalskich<sup>2</sup>. Trybunał orzekł w nim, że niezawisłość sędziowska jest obowiązkiem wynikającym z art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i że w związku z tym państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, aby ich sądy spełniały wymóg skutecznej ochrony sądowej. Wyrok TSUE zachęcił Komisję Europejską do wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia prawa UE na podstawie art. 258 TUE i w jego ramach do skierowania przeciwko polskiemu rządowi skarg do TSUE w odniesieniu do uchwalonych w 2017 roku przepisów obniżających wiek emerytalny sędziów Sądu Najwyższego<sup>3</sup> i sądów powszechnych<sup>4</sup>. Pomimo uporczywego odrzucania przez polskie władze kompetencji instytucji unijnych do oceny organizacji sądownictwa w państwach członkowskich pod kątem standardów prawa unijnego, zakwestionowane przepisy krajowe zostały zmienione na długo przed wydaniem przez TSUE orzeczeń w czerwcu i listopadzie 2019 roku. 24 czerwca 2019 r. w wyroku w sprawie dotyczącej wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego TSUE podkreślił, że choć organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji państw członkowskich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania obowiązków wynikających z prawa UE<sup>5</sup>.

Pod koniec 2019 roku podejście polskich władz do wykonywania wyroków TSUE uległo jednak diametralnej zmianie w związku z wydaniem przez wyrok orzeczenia w trybie prejudycjalnym w odpowiedzi na pytanie zadane przez niezawisły Sąd Najwyższy. Sprawa *A.K. i in.* dotyczyła niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej, dodanej do Sądu Najwyższego w 2018 r. obok Izby Spraw Publicznych i Skargi Nadzwyczajnej<sup>6</sup>. W wyroku z 19 listopada 2019 roku w sprawie *A.K. i in.* TSUE dokonał analizy problemów związanych przede wszystkim z organizacją systemu nominacji sędziowskich i funkcjonowaniem nowej, wybranej w 2018 roku na zmienionych zasadach, Krajowej Rady Sądownictwa (KRS). W wyroku w sprawie *A.K. i in.* TSUE doprecyzował obowiązek państw członkowskich do zapewnienia,

<sup>1</sup> Zob. 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*, SIEPS, Stockholm 2021; M. Leloup, *Who Safeguards the Guardians? A Subjective Right of Judges to their Independence under Article 6 (1) ECHR*, „European Constitutional Law Review” 2021, 17(3), s. 394–421; D. Kochenov, *De facto power grab in context: Upgrading Rule of Law in Europe in populist times*, „Polish Yearbook of International Law” 2020, (40), s. 197–208.

<sup>2</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 27 lutego 2018 r. Sprawa C-64/16 (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym) *Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117.

<sup>3</sup> TSUE, sprawa C-619/18.

<sup>4</sup> TSUE, sprawa C-192/18.

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (Wielka Izba) z dnia 24 czerwca 2019 r. Sprawa C-619/18 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej* (obniżenie wieku emerytalnego dla sędziów Sądu Najwyższego), ECLI:EU:C:2018:852, para 52.

<sup>6</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (Wielka Izba) z dnia 19 listopada 2019 r. Sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18 (Niezależność i bezstronność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz konsekwencje jej ewentualnego braku). Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska), ECLI:EU:C:2019:982.

by sądy krajowe spełniały wymóg skutecznej ochrony sądowej. TSUE wyjaśnił również, że aby ocenić, czy sędzia stanowi niezawisły sąd ustanowiony na mocy prawa w rozumieniu prawa UE, należy wziąć pod uwagę odpowiednie obiektywne okoliczności. Na przykład, czy sędzia został powołany w procedurze obejmującej organy niezależne od wpływów politycznych oraz czy procedura powołania była tego rodzaju, że mogła wywołać, w opinii jednostek, uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od wpływów zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej.

20 listopada 2019 roku Sąd Okręgowy w Olsztynie, orzekając w składzie jednoosobowym, zastosował wyrok *A.K. i in.*, domagając się od władz krajowych ujawnienia dokumentów zawierających kluczowe informacje dotyczące procesu nominacji sędziów do nowej KRS. Sędzia Paweł Juszczyszyn został natychmiast zdegradowany i zawieszony w obowiązkach sędziowskich na podstawie systemu dyscyplinarnego dla sędziów, zmienionego przez władze w 2018 roku. 5 grudnia 2019 roku, stosując wyrok *A.K. i in.*, Izba Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego orzekła, że Izba Dyscyplinarna nie spełnia kryteriów niezawisłości sędziowskiej ze względu na zaangażowanie KRS w proces powoływania wszystkich sędziów do izby, a także, że Izba Dyscyplinarna nie stanowi niezależnego sądu w rozumieniu prawa unijnego i polskiego. SN zwrócił się także do wszystkich sędziów w Polsce o bezpośrednie stosowanie kryteriów *A.K. i in.* w rozpatrywanych sprawach<sup>7</sup>. Aby zapewnić stabilność systemu prawnego, sądy wszystkich szczebli podejmowały działania mające na celu wyłączenie osób powołanych lub awansowanych w nieważnym postępowaniu, w które zaangażowana była KRS. 23 stycznia 2020 roku Sąd Najwyższy w składzie trzech połączonych izb, Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, ogłosił uchwałę o mocy zasady prawnej, w której orzekł, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem ze względu na brak niezawisłości, a jej orzeczenia są nieważne. Połączone izby Sądu Najwyższego wyjaśniły również, że sądy powszechne muszą indywidualnie oceniać, czy skład orzekający wzbudza w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności i bezstronności sądu<sup>8</sup>. Połączone izby SN powołały się na wyrok *A.K. i in.* W kwietniu 2020 r. Trybunał Konstytucyjny pod kierunkiem Julii Przyłębskiej orzekł, że uchwała Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. jest nieważna<sup>9</sup>.

W listopadzie 2019 r. Komisja Europejska wszczęła przeciwko polskiemu rządowi postępowanie w sprawie naruszenia prawa UE w związku z nowym systemem dyscyplinarnym, zmienionym i nadużywanym w celu uciszenia sędziów krytycznych wobec niezgodnych z konstytucją i standardami prawa europejskiego zmian w sądownictwie<sup>10</sup>. 12 grudnia 2019 roku, aby ograniczyć wykonanie wyroku w sprawie *A.K. i in.*, większość rządząca przedstawiła projekt zmian w ustawie o Sądzie Najwyższych, ustawie o sądach powszechnych i innych ustawach, znany nieformalnie jako ustawa kagańcowa. Projekt zakładał zaostrenie systemu dyscyplinarnego dla

<sup>7</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt. III PO 7/18.

<sup>8</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 roku, sygn. akt BSA I-4110-1/20.

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20.

<sup>10</sup> TSUE, sprawa C-791/19.

sędziów w Polsce, w tym przewidywał odpowiedzialność dyscyplinarną za zadawanie pytań prejudycjalnych do TSUE i stosowanie prawa UE. Komisja Wenecka oceniła, że proponowane zmiany „zmniejszyłyby niezawisłość sędziowską i postawiłyby polskich sędziów w niemożliwej sytuacji konieczności wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w związku z decyzjami wymaganymi przez EKPC, prawo Unii Europejskiej i inne instrumenty międzynarodowe”<sup>11</sup>. Ustawa, przyjęta po poprawkach 20 grudnia 2019 roku, weszła w życie 14 lutego 2020 roku<sup>12</sup>. 26 marca 2020 roku TSUE z powodów formalnych uznał za niedopuszczalne odesłania prejudycjalne złożone przez sądy powszechne w sprawach *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, wniesione przez sędziów Monikę Frąckowiak i Igora Tuleyę. Trybunał powtórzył jednak, że państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania standardów prawa unijnego w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości. TSUE przypomniał też, że sędziowie nie mogą być karani dyscyplinarnie za zadawanie pytań prejudycjalnych<sup>13</sup>.

8 kwietnia 2020 roku TSUE zarządził środki tymczasowe w sprawie C-791/19, zobowiązując Izbę Dyscyplinarną do niepodejmowania działań w sprawach dotyczących systemu dyscyplinarnego dla sędziów<sup>14</sup>. Dzień później Izba Dyscyplinarna skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, domagając się sprawdzenia, czy postanowienia tymczasowe TSUE dotyczące kluczowych organów systemu sądownictwa w Polsce są zgodne z polską konstytucją (sprawa P 7/20)<sup>15</sup>.

Pod koniec 2020 roku, polski i węgierski rząd blokowały przyjęcie nowego unijnego mechanizmu łączącego wypłatę unijnych funduszy państwom członkowskich z przestrzeganiem wartości praworządności, chronionej w Artykule 2 TEU. Ostatecznie zgodziły się jednak na mechanizm, który formalnie obowiązuje w UE od 1 stycznia 2021 roku. W marcu 2021 r., zgodnie z zapowiedziami, rządy Polski<sup>16</sup> i Węgier<sup>17</sup> złożyły do TSUE skargi na mechanizm warunkujący wypłatę środków unijnych od przestrzegania zasady praworządności.

2 marca 2021 roku, w sprawie C-824/18, która wynikała z pytania polskiego Naczelnego Sądu Administracyjnego, TSUE orzekł, że państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania standardów prawa UE także w zakresie przepisów proceduralnych regulujących wydawanie decyzji o powołaniu sędziów oraz, w stosownych przypadkach, przepisów w odniesieniu do kontroli sądowej, która ma zastosowanie w kontekście takich procedur mianowania sędziów. 6 maja 2021 roku NSA zastosował wyrok TSUE w sprawie C-824/18 w pięciu rozpatrywanych spra-

<sup>11</sup> CDL-PI(2020)002-e Poland – Urgent Joint Opinion on the amendments to the Law on organisation on the Common Courts, the Law on the Supreme Court and other Laws, issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission’s Rules of Procedure.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020 poz. 190.

<sup>13</sup> Wyrok TSUE z dnia 26 marca 2020 r., *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, C-558/18 i C-563/18, ECLI:EU:C:2020:234.

<sup>14</sup> Postanowienie TSUE z 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19, ECLI:EU:C:2020:277.

<sup>15</sup> Trybunał Konstytucyjny, sprawa P 7/20.

<sup>16</sup> TSUE, sprawa C-157/21.

<sup>17</sup> TSUE, sprawa C-156/21.



wach i unieważnił uchwały nowej KRS odnośnie sędziów kandydujących do Sądu Najwyższego, ze względu na brak sądowej ścieżki odwoławczej od uchwał KRS, którą usunęła przyjęta w 2017 roku ustawa o KRS, jedna z pakietu „ustaw sędowniczych” Zjednoczonej Prawicy.

29 marca 2020 roku Komisja Europejska wszczęła przeciwko polskiemu rządowi postępowanie w sprawie naruszenia prawa UE w związku z tak zwaną ustawą kagańcową. KE następnie zaskarżyła polski rząd do TSUE i wystąpiła o zastosowanie środków tymczasowych w postaci zawieszenia stosowania przepisów prawa krajowego umożliwiających Izbie Dyscyplinarnej działania w sprawach sędziów<sup>18</sup>.

Pod koniec marca, prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek w sprawie zbadania konstytucyjności wykładni prawa unijnego dokonanej przez TSUE w sprawach dotyczących niezawisłości sędziów (sprawa K 3/21)<sup>19</sup>. Premier zakwestionował we wniosku wyrok TSUE w sprawie *A.K. i in.* z 19 listopada 2019 r. oraz wyrok TSUE w sprawie C-824/18 z 2 marca 2021 r. Komisarz UE ds. sprawiedliwości Didier Reynders bezskutecznie domagał się od polskiego premiera wycofania wniosku<sup>20</sup>.

5 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce* ETPC orzekł, że składy orzekające Trybunału Konstytucyjnego złożone z osób powołanych na miejsca, które zgodnie z prawem zostały już przydzielone innym osobom, naruszają prawo skarżącego do rzetelnego procesu sądowego chronione art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>21</sup>. Jednak TK nadal orzekał w tak skomponowanych składach, w tym w orzeczeniach z wniosku Izby Dyscyplinarnej dotyczącym postanowień TSUE i w sprawie z wniosku premiera dotyczących wyroków TSUE. W odpowiedzi na ten wyrok ETPC, Prokurator Generalny skierował wniosek do TK<sup>22</sup>. 24 listopada TK wydał wyrok w sprawie K 6/21 z wniosku Prokuratora Generalnego i przychylając się do argumentacji wnioskodawcy orzekł, że Artykuł 6 EKPC w zakresie w jakim pojęciem „sądu” obejmuje Trybunał Konstytucyjny oraz w zakresie, w jakim przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów TK, jest niezgodny z Konstytucją<sup>23</sup>.

14 lipca 2021 roku Trybunał Konstytucyjny, w składzie naruszającym standardy EKPC, pod kierunkiem byłego posła PiS Stanisława Piotrowicza, w sprawie P 7/20 orzekł o niekonstytucyjności wykładni traktatów unijnych, która pozwala TSUE na zarządzenie środków tymczasowych dotyczących kształtu i funkcjonowania pol-

<sup>18</sup> TSUE, sprawa C-204/21.

<sup>19</sup> Trybunał Konstytucyjny, sprawa K 3/21.

<sup>20</sup> KE chce od Polski wycofania wniosku premiera do TK. Źródło dyplomatyczne: „Prawo TK do orzekania to sprawa polskiej konstytucji”, „Dziennik Gazeta Prawna”, 10.06.2021, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8187870,ke-polska-wycofanie-wniosek-premiera-tk.html>

<sup>21</sup> Wyrok ETPC z 5 maja 2020 r., *Xero Flor przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18. Zob. M. Szwed, *The Polish Constitutional Tribunal Crisis from the Perspective of the European Convention on Human Rights: ECtHR 7 May 2021, No. 4907/18. Xero Flor w Polsce sp. z oo v Poland*, „European Constitutional Law Review” 2021, s. 1–23.

<sup>22</sup> Trybunał Konstytucyjny, sprawa K 6/21.

<sup>23</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2021 r., K 6/21.

skiego sądownictwa<sup>24</sup>. Godzinę później wiceprezes TSUE zarządziła środki tymczasowe w sprawie C-204/21 dotyczącej ustawy kagańcowej, do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie<sup>25</sup>. TSUE nakazał Polsce zawieszenie stosowania przepisów prawa krajowego, które dają podstawę do orzekania przez Izbę Dyscyplinarną w sprawach o zezwolenie na wszczęcie postępowania karnego wobec sędziów, w sprawach dotyczących statusu sędziów Sądu Najwyższego i sprawowania przez nich urzędu oraz w sprawach dyscyplinarnych wobec sędziów. TSUE nakazał też Polsce zawieszenie stosowania przepisów prawa krajowego, ustawy kagańcowej, które przewidują odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za badanie spełniania wymogów niezależności i bezstronności sądu ustanowionego uprzednio ustawą, oraz przepisów zakazujących sądom sprawdzania spełniania wymogów prawa UE dotyczących niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio ustawą.

15 lipca 2021 r. TSUE orzekł w sprawie C-791/19, że Izba Dyscyplinarna nie jest niezawisłym sądem w świetle prawa UE<sup>26</sup>. Polskie władze nie wykonały ani postanowienia o środkach tymczasowych, ani wyroku TSUE. Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego Małgorzata Manowska początkowo krytykowała wyrok TSUE w sprawie Izby Dyscyplinarnej, ale zmieniła zdanie i zaczęła wzywać rządzących do stosownych zmian ustawodawczych w celu wykonania wyroku, które powinny objąć też KRS. W sierpniu wicepremier Jarosław Kaczyński oznajmił, że trwają prace nad projektami ustaw. Do końca 2021 roku projektów jednak nie przedstawiono publicznie.

6 października TSUE w odpowiedzi na pytanie Izby Cywilnej Sądy Najwyższego zadane na kanwie sprawy sędziego Waldemara Żurka, rzecznika KRS przed 2015 rokiem<sup>27</sup>. TSUE orzekł, że przeniesienie sędziego bez jego zgody do innego sądu lub między dwoma wydziałami tego samego sądu może naruszać zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów. TSUE orzekł też, że wydane jednoosobowo przez osoby powołane w procesie z udziałem wybranej na zasadach zmienionych w 2017 roku KRS postanowienia powinny zostać przez sądy uznane za niebyłe, jeśli z całokształtu warunków i okoliczności, w jakich został przeprowadzony proces powołania sędziego wydającego postanowienie, wynika, że powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania systemu sądownictwa oraz, że w związku z tym jednostki mogą mieć uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości czy bezstronności sędziego.

Wyrok w sprawie postanowień o środkach tymczasowych stał się zapowiedzią orzeczenia w sprawie wyroków TSUE. 7 października skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego, po raz kolejny powołany z naruszeniem prawa krajowego i EKPC, bezprecedensowo sprzeciwił się prymatowi prawa unijnego i orzekł zgodnie z wnioskiem premiera. Wniosek, wraz z liczącym 129 stron uzasadnieniem, był bezpośrednią odpowiedzią na wyrok TSUE *A.K. i in.* z 19 listopada 2019 r.

<sup>24</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2021 r., P 7/20.

<sup>25</sup> Postanowienie TSUE z 14 lipca 2021 r., sprawa C-204/21, ECLI:EU:C:2021:878.

<sup>26</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15 lipca 2021 r., sprawa C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

<sup>27</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (Wielka Izba) w sprawie C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798.

w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne polskiego Sądu Najwyższego oraz wyrok z 2 marca 2020 r. w sprawie C-824/18, który zapadł na skutek pytania prejudycjalnego polskiego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Premier zwrócił się o zbadanie konstytucyjności art. 4 ust. 3 i art. 19 TUE w zakresie, w jakim upoważniają lub zobowiązują organ stosujący prawo do odstąpienia od postanowień Konstytucji RP lub nakazują takiemu organowi stosowanie przepisów prawa w sposób niezgodny z Konstytucją, a także o upoważnienie sądu do zbadania niezawisłości sędziów powoływanych przez Prezydenta RP i zbadania uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie wystąpienia do Prezydenta RP o powołanie sędziego. W postępowaniu wniosek premiera poparli: Prezydent RP, Sejm, Prokurator Generalny i Minister Spraw Zagranicznych. Trybunał Konstytucyjny pod kierunkiem Julii Przyłębskiej orzekł w sprawie K 3/21 zgodnie z wnioskiem premiera, że zaskarżone przepisy w podanej interpretacji są niezgodne z konstytucją, a ponadto opatrzył swój wyrok preambułą, w której oskarżał obecny etap integracji europejskiej o zagrożenie Polsce jako krajowi suwerennemu i demokratycznemu<sup>28</sup>.

27 października TSUE na wniosek Komisji Europejskiej TSUE zarządził rekordową w historii UE dzienną karę w wysokości 1 miliona euro za niewykonanie postanowienia z 14 lipca w sprawie Izby Dyscyplinarnej<sup>29</sup>. Polski rząd odmówił zapłaty kary.

W 2021 roku Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że z powodu udziału powołanej na zmienionych w 2017 roku zasadach Krajowej Rady Sądownictwa w procesie powoływania sędziów do izb Sądu Najwyższego, Izba Dyscyplinarna (wyrok w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*<sup>30</sup>), Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (wyrok w sprawie *Dolińska-Ficek i Oziemek przeciwko Polsce*<sup>31</sup>) nie spełniają kryterium niezależnego sądu w rozumieniu Artykułu 6 EKPC. 9 listopada prokurator Generalny skierował wniosek do TK w celu zbadania zgodności Artykułu 6 EKPC, w rozumieniu nadanym wykładnią ETPC w tych sprawach, z polską Konstytucją<sup>32</sup>. 10 listopada Prokurator Generalny skierował kolejny wniosek do TK, zaskarżając interpretację przepisów prawa unijnego na podstawie których wiceprezes TSUE wydaje zarządzenia o okresowych karach finansowych lub ryczałtu za nieprzestrzeganie orzeczonych przez TSUE środków tymczasowych<sup>33</sup>. 24 listopada TK wydał wyrok w sprawie K 6/21 z wniosku Prokuratora Generalnego i przychylając się do argumentacji wnioskodawcy orzekł, że Artykuł 6 EKPC w zakresie w jakim pojęciem „sądu” obejmuje Trybunał Konstytucyjny oraz w zakresie, w jakim przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów TK, jest niezgodny z Konstytucją<sup>34</sup>.

<sup>28</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2021 r., K 3/21.

<sup>29</sup> Zarządzenie Wiceprezes TSUE z 27 października 2021 r., C-204/21, ECLI:EU:C:2021:87.

<sup>30</sup> Wyrok ETPC z 22 lipca 2021 r., *Reczkowicz i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 43447/19.

<sup>31</sup> Wyrok ETPC z 8 listopada 2021 r., *Dolińska-Ficek i Oziemek przeciwko Polsce*, skargi nr 49868/19 i 57511/19.

<sup>32</sup> Trybunał Konstytucyjny, sprawa K 7/21.

<sup>33</sup> Trybunał Konstytucyjny, sprawa K 8/21.

<sup>34</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2021 r., K 6/21.

22 grudnia Komisja Europejska rozpoczęła przeciwko Polsce procedurę przeciwko naruszeniom prawa Unii w związku z powołaniem sędziów i funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego<sup>35</sup>.

## 14.2. Prezydent RP

Na początku 2021 roku Prezydent Andrzej Duda w kontekście rozważań o sytuacji na Białorusi, gdzie autorytarna władza nasilała represje wobec obywateli, przekonywał, że nadrzędność prawa międzynarodowego ma fundamentalne znaczenie<sup>36</sup>. W kwietniu ocenił, że unijny fundusz odbudowy „oznacza olbrzymią szansę rozwojową na przyszłość, coś w rodzaju planu Marshalla”<sup>37</sup>. Z okazji Dnia Europy 8 maja 2021 roku, w którym świętowano 70 lat od podpisania Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, Prezydent Duda we wspólnym z przywódcami 20 państw UE liście przypomniał, że „projekt europejski to projekt pokoju i pojednania”, a „wszystkie fundamentalne zasady integracji europejskiej nadal zachowują wyjątkową aktualność: wolność, równość, poszanowanie praw człowieka, praworządność i wolność słowa, solidarność, demokracja oraz lojalność wśród państw członkowskich”<sup>38</sup>. Pod koniec maja 2021 roku prezydent w rozmowie z TVP Info wyjaśniał, dlaczego dał zielone światło dla uruchomienia środków z Funduszu Odbudowy. Polska była ostatnim państwem UE, które ratyfikowało fundusz. Duda został też zapytany o ocenę jednoosobowego postanowienia wiceprezes TSUE o zastosowaniu środków tymczasowych wobec Polski w ramach postępowania ze skargi czeskiego rządu w sprawie kopalni w Turowie. Prezydent ocenił, że to decyzja silnie uderzająca w polską gospodarkę; powiedział, że zszokowało go, że została ona wydana jednoosobowo. Oprócz podważania kompetencji TSUE do nakładania środków tymczasowych, ocenił też decyzję TSUE jako środek realizowania przez UE zielonej transformacji. Duda ocenił, że

„To jest klasyczny przykład próby wymuszenia transformacji z zupełnym nieliczeniem się z jakimikolwiek potrzebami społecznymi, realiami państwowymi, energetycznymi, właśnie społecznymi, choćby pod względem pracowniczym, miejsc pracy, utrzymania rodzin, sytuacji całego regionu, w którym ta kopalnia się znajduje. W związku z powyższym my absolutnie na takie działanie się nie zgadzamy, bo to jest naruszenie wszelkich zasad i jeżeli tak mia-

<sup>35</sup> Rule of Law: Commission launches infringement procedure against Poland for violations of EU law by its Constitutional Tribunal. Press release. European Commission. 22 December 2022.

<sup>36</sup> Andrzej Duda w rozmowie z dziennikiem „Financial Times”, Prezydent.pl, 25.01.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/prezydent-rp-andrzej-duda-w-rozmowie-z-dziennikiem-financial-times-,4841>.

<sup>37</sup> Rozmowa z Prezydentem RP w programie „Gość Wydarzeń”, Prezydent.pl, 23.04.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/rozmowa-z-prezydentem-rp-w-programie-gosc-wydarzen,4847>.

<sup>38</sup> Wspólny list Prezydentów z okazji Dnia Europy, Prezydent.pl, 8.05.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wspolny-list-prezydentow-z-okazji-dnia-europy,4469>.

laby się odbywać transformacja energetyczna w Unii Europejskiej, to jest to transformacja, której ogromna część Unii Europejskiej nie będzie w stanie przyjąć.”<sup>39</sup>.

W czerwcu 2021 roku prezydent wystąpił na konferencji „Skarga nadzwyczajna, dotychczasowe oświadczenia i perspektywy”. Skarga nadzwyczajna to instytucja wprowadzona do polskiego porządku prawnego z inicjatywy prezydenta w jego projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 roku. Rozpatrywaniem skarg nadzwyczajnych zajmuje się dodana do SN w 2018 roku, w procesie z udziałem nowej KRS, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Duda przypomniał zgromadzonemu, że instytucję tę wprowadzano „z wielkim hukiem, żeby nie powiedzieć wrzaskiem niektórych środowisk, oburzonych tym, że ktokolwiek może twierdzić, że jakiś prawomocny wyrok sądowy został w ogóle źle wydany i może być wydany z naruszeniem prawa czy też w sposób naruszający sprawiedliwość”<sup>40</sup>. Duda przypomniał o sukcesach swojego biura poselskiego oraz objazdowym biurze pomocy prawnej w czasie kampanii prezydenckiej, tak zwanym dudabusie, po czym skrytykował elity prawnicze, mówiąc, że „gdy słyszę niektóre wypowiedzi elit prawniczych o demokratycznym państwie prawa itd., to myślę, że powinni przeczytać sobie art. 2 konstytucji i zobaczyć, że jest tam taki przecinek i jest napisane „urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. A o to, czy zasady sprawiedliwości społecznej są naprawdę urzeczywistniane, czy nie, trzeba po prostu zapytać ludzi, a nie zastanawiać się nad tym, co się – że tak powiem – państwu wydaje”<sup>41</sup>. Duda podziękował też Sądowi Najwyższemu: „Dlatego wbrew wszystkim, którzy byli i są przeciw, z dużą atencją podchodzę do tej instytucji. Jestem ogromnie wdzięczny – chcę to z całą mocą podkreślić – Sądowi Najwyższemu za cały szereg orzeczeń, a zwłaszcza ich uzasadnień dotyczących skargi nadzwyczajnej, bo bardzo często miałem poczucie, jakbym sam pisał to uzasadnienie; że ja też bym tak opisał instytucję skargi nadzwyczajnej i to, czemu w rzeczywistości ona służy”<sup>42</sup>.

Na początku lipca 2021 roku, prezydent Duda w wywiadzie dla rządowej telewizji TVP Info mówił o konieczności twardego reprezentowania interesów Polski w UE: „żeby polski głos był mocniejszy, żeby był bardziej słyszalny, ale we właściwym tego słowa rozumieniu: to znaczy tak, żeby to było rzeczywiście w polskim interesie – mnie na tym przede wszystkim zależy. I żeby to było twarde reprezentowanie naszych interesów, bo nasze interesy trzeba twardo reprezentować. No, a jeżeli są twardo reprezentowane, to nie zawsze spotyka się to z przychylnością ze strony konkurencji – no bo jest konkurencja”<sup>43</sup>. W wywiadzie dla TVN 24 zaznaczył, że jego zdaniem to Polacy „my powinniśmy zmieniać Unię Europejską na taką, jaką

<sup>39</sup> Wywiad Andrzeja Dudy dla TVP Info, Prezydent.pl, 31.05.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/wywiad-andrzeja-dudy-dla-tvp-info-caly,4851>.

<sup>40</sup> Prezydent: Liczba skarg nadzwyczajnych wzrasta, Prezydent.pl, 18.06.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/prezydent-skarga-nadzwyczajna-powinna-byc-istotnym-elementem-uzdrawiania-wymiaru-sprawiedliwosci,4506>.

<sup>41</sup> Tamże.

<sup>42</sup> Tamże.

<sup>43</sup> Prezydent „Gościem Wiadomości” TVP1, Prezydent.pl, 4.07.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/prezydent-gosciem-wiadomosci-tvp1,4853>.

chcemy, żeby była – na Unię prawdziwych wartości, takich, z których Unia Europejska wyszła”<sup>44</sup>. Przypominał o unii jako wspólnocie o korzeniach chrześcijańskich, która opierała się na dążeniu do pokoju i miłości bliźniego. W ocenie prezydenta, jednak „koncepcja budowania wspólnoty gospodarczej, wspólnoty przyjaźni została w ostatnich latach – czy może dziesięcioleciach – zastąpiona przez ideologiczne parcie, zmuszanie narodów, by przyjmowały zasady, które są im obce, które nie leżą w ich kulturze i tradycji; przez tworzenie przede wszystkim systemu zakazów i ograniczeń”<sup>45</sup>. Jego zdaniem doprowadziło to do wyjścia przez Wielką Brytanię z UE, ale zastrzegł, że widzi Polskę w Unii. Zapytany o wycofywanie się województw z uchwał dyskryminujących osoby LGBT pod groźbą utraty unijnych funduszy, prezydent ocenił, że to „jest właśnie kwestia ideologii, jaka zaczęła królować w Unii Europejskiej, i do której przyjęcia zmusza się wszystkie państwa unijne”<sup>46</sup>.

We wrześniu 2021 roku prezydent Duda wypowiadał się o karach finansowych nałożonych na polski rząd przez TSUE w sprawie ze skargi rządu Czech. Sugerował, że ta decyzja ma zmusić Polskę do ograniczania wydobywania węgla. Sugerował, że „być może intencją było to, byśmy tę energię elektryczną kupowali w Niemczech”<sup>47</sup>. Podważył zasadność wykonywania decyzji TSUE: „trzeba będzie się bardzo poważnie zastanowić nad tym, co zrobić, bo to w ogóle podważa sens funkcjonowania tego trybunału”<sup>48</sup>. Prezydent przekonywał na antenie telewizji, że „absolutnie nie powinniśmy się zgodzić na to, by płacić te kary. Trzeba bardzo poważnie przemyśleć, jak pokazać Unii Europejskiej – europejskim instytucjom – że to nie jest taka Unia Europejska, do jakiej wstępowaliśmy w momencie, w którym to następowaliśmy, w 2004 roku”<sup>49</sup>. Prezydent Duda dodał, że jego zdaniem

„Unia Europejska i niektóre kraje – przede wszystkim zachodu Europy – zmierzają w całkowicie fałszywym kierunku. Jeżeli Unia Europejska ma się rozwijać, jeżeli ma być radosną wspólnotą, w której wszyscy czują się dobrze i która rzeczywiście buduje pomyślność Europy, to ona nie może funkcjonować, tak jak funkcjonuje w tej chwili. W tej chwili jest opresyjna, narzucająca, szkodzi krajom, działa przede wszystkim na zasadach ideologicznych, w ogromnym stopniu została zdominowana przez ideologię.”<sup>50</sup>.

Na zdanie prowadzącego wywiad, że „praktycznie każda próba reformy wymiaru sprawiedliwości spotyka się z atakiem ze strony niektórych instytucji europejskich”, prezydent Duda udzielił mini-wykładu na temat jego rozumienia pojęcia demokracji jako realizacji woli ludu wyrażonej w wolnych wyborach oraz praworządności jako możliwości zmiany prawa i tego nowego prawa stosowania. Oceniał też, że obecne

<sup>44</sup> Wywiad Prezydenta dla TVN 24, Prezydent.pl, 24.09.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/wywiad-prezydenta-dla-tvn-24-calosc,35154>.

<sup>45</sup> Tamże.

<sup>46</sup> Tamże.

<sup>47</sup> Prezydent „Gościem Wiadomości” TVP, Prezydent.pl, 24.09.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/prezydent-gosciem-wiadomosci-tvp-calosc,35155>.

<sup>48</sup> Tamże.

<sup>49</sup> Tamże.

<sup>50</sup> Tamże.



polskie władze twardo walczą o polskie interesy w UE, co innym krajom się nie podoba, „w związku z tym zwalczają nas wszystkimi siłami. I wszystko, co Pan dziś obserwuje – bardzo różne ataki na Polskę, które się dzieją – jest z tym związane”, spuentował prezydent.

Pod koniec 2021 roku prezydent Duda zaczął jednak łagodzić retorykę wobec UE. Na konferencji Warsaw Security Forum na początku października, prezydent Duda zapewniał, że chce współpracy transatlantyckiej, silnego NATO i UE: „Potrzebujemy silnej Unii Europejskiej, w większym stopniu niż obecnie kształtującej bezpieczeństwo w swoim otoczeniu, ale nie konkurencyjnej wobec NATO oraz niepowielającej jego działań i struktur”<sup>51</sup>.

Zapytany o ocenę UE przy okazji obejmowania prezydencji przez Francję, Duda unikał odpowiedzi, czy Polska powinna płacić kary okresowe nałożone przez TSUE w sprawie Turowa. Prezydent zapytał retorycznie „Komu tak bardzo zależy na tym, żeby szkodzić Polsce?”. I zaznaczył, że kopalnia to tysiące miejsc pracy i źródło utrzymania dla polskich rodzin. Wskazał też, że rozmawiał z prezydentem Węgier o tym, że w UE są często podejmowane „bardzo nieodpowiedzialne” decyzje<sup>52</sup>. Podłoże konfliktu z Brukselą ocenił jako „wieloaspektowe”. Z troską się też nad rzekomymi kłamstwami w UE na temat Polski „Jest też bardzo wiele kłamstwa w tym wszystkim, co jest bardzo trudne do przyjęcia, i o tym też właśnie mówiłem Panu Prezydentowi Emmanuelowi Macronowi: że jest ogromny ładunek kłamstwa we wszystkich relacjach o tym, co dzieje się w Polsce, o Polsce w ogóle – i że bardzo mnie to martwi”<sup>53</sup>. Nie odpowiedział wprost, czy jest zwolennikiem ścieżki „ani kroku wstecz” czy ustępstw wobec Brukseli. Wymijająco odparł, że „zwolennikiem tego, że przede wszystkim jesteśmy członkiem Unii Europejskiej, ale z woli polskiego narodu (...). Zgodziliśmy się przekazać w ramach kompetencji do Unii Europejskiej, zgodziliśmy się, zawierając traktaty, zgodziliśmy się, głosując w referendum – w tym zakresie Unia Europejska może decydować w naszych sprawach. Natomiast w sprawach, których nie przekazaliśmy – nie. W tych sprawach sami decydujemy o sobie”<sup>54</sup>. W dorozumiany sposób, choć nie bezpośrednio, Duda poparł stanowisko rządu Zjednoczonej Prawicy, że UE nie ma kompetencji w zakresie organizacji sądownictwa w państwach członkowskich, a TSUE nie powinno wywodzić z traktatów prawa do oceny, czy organizacja sądownictwa spełnia kryteria prawa unijnego.

W drugiej połowie października prezydent wypowiadał się o UE dla polskiej rozgłośni na Litwie TVP Wilno i ocenił konflikt z Brukselą, który wówczas polegał już na nieakceptowaniu przedstawionego przez rząd Mateusza Morawieckiego planu odbudowy oraz niewykonywaniu postanowień i wyroków TSUE, w tym poprzez

<sup>51</sup> Wystąpienie Prezydenta RP na Warsaw Security Forum, Prezydent.pl, 5.10.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wystapienie-prezydenta-rp-na-warsaw-security-forum,35839>.

<sup>52</sup> Wywiad Prezydenta RP dla „Gościa Wiadomości”, przeprowadzony przez Michała Adamczyka, Prezydent.pl, 29.11.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/wywiad-dlagoscia-wiadomosci-tvp--calosc,45796>.

<sup>53</sup> Tamże.

<sup>54</sup> Tamże.

niepłacenie orzeczonych kar finansowych. Duda powiedział, że naciski UE w sprawie praworządności „to jest oczywista próba naruszenia polskiej suwerenności przez Komisję Europejską i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej”<sup>55</sup>. Zapytany o nowe osie konfliktu, w tym o wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21, podważający prymat prawa UE i stwierdzający niezgodność z polską konstytucją interpretacji traktatu o UE przedstawianej w ostatnich wyrokach TSUE dotyczących niezawisłości sędziowskiej, Duda użył argumentu, że działania polskich władz popierają niemieckie i francuskie środowiska konstytucjonalistów:

„Proszę popatrzeć chłodno, jakie te oceny z Zachodu tak naprawdę płyną. Jakie są głosy bardzo poważnych konstytucjonalistów w Niemczech, we Francji. Większość z nich uważa tak samo: oczywiście, że najpierw nasza konstytucja. Zastanówmy się, dlaczego swego czasu Francuzi czy Irlandczycy nie przyjęli europejskiej konstytucji, odrzucili ją w referendum. Bo z założenia taka konstytucja byłaby ponad ich konstytucją. Niemiecki trybunał w Karlsruhe w szczegółowych sprawach wypowiadał się dokładnie tak samo jak nasz, tylko że rzeczywiście nigdy nie wydano tak jednoznacznego i wyraźnego wyroku jak w Polsce. Polski TK powiedział zaś coś, co dla mnie jest oczywiste, że polska konstytucja jest ponad wszelkimi regulacjami, natomiast prawo podkonstytucyjne musi być zgodne z regulacjami europejskimi.”<sup>56</sup>.

Odnosnie dyskutowanych, w tym przez Ministerstwo Sprawiedliwości, projektów zmian w sądownictwie zmierzających do deeskalacji konfliktu o praworządność z Brukselą, Duda wyraził wątpliwości, zwłaszcza w zakresie wpływu zmiany struktury sądów na powołania sędziowskie. Jesienią dyskutowano o możliwości spłaszczenia struktury sądów, co wymagałoby nominacji wszystkich sędziów sądów powszechnych w procesie z udziałem KRS wybranej na zmienionych przez Zjednoczoną Prawicę zasadach. Duda był natomiast otwarty na zmiany w Sądzie Najwyższym<sup>57</sup>.

Pod koniec listopada 2021 roku na antenie TVP prezydent Duda wypowiadał się o konflikcie z UE o praworządność jako elemencie wojny ideologicznej, którą Polsce jego zdaniem „tak naprawdę wydała Polsce i polskim władzom pewna część establishmentu sędziowskiego mająca ogromne wpływy w krajach Unii Europejskiej, w swoim – szeroko pojętym – środowisku sędziowskim. Nie mam co do tego żadnych wątpliwości, po prostu wiem, że tak jest. To są personalne kontakty osobiste, to prywatne telefony, które są wykonywane, to różnego rodzaju lobbingsi środowisk, także liberalno-lewicowych. Wiemy, że są olbrzymie różnice ideologiczne między dużą częścią establishmentu rządzącego dziś Unią Europejską a obecnymi polskimi władzami, do których zaliczam również siebie”<sup>58</sup>. Duda powiełał narrację

<sup>55</sup> Wywiad Prezydenta RP dla TVP Wilno, Prezydent.pl, 20.10.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/wywiad-dla-tvp-wilno,-41564>.

<sup>56</sup> Wywiad z Prezydentem w tygodniku „Sieci”, Prezydent.pl, 22.11.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/wywiad-z-prezydentem-w-tygodniku-sieci,45053>.

<sup>57</sup> Zob. Reforma sądownictwa. Ziobro: Żaden z pracowników sądów nie zostanie zwolniony, „Dziennik Gazeta Prawna”, 29.11.2021, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8302502,reforma-wymiaru-sprawiedliwosci-ziobro-splaszczanie-sadownictwa-status-sedziego.html>.

<sup>58</sup> Wywiad dla „Gościa Wiadomości” TVP, Prezydent.pl, 29.11.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/wywiad-dlagoscia-wiadomosci-tvp--calosc,45796>.

o broniących przywilejach sędziach, wskazując na „osobiste wpływy establishmentu sędziowskiego, który uważa, że traci swoje możliwości oddziaływania, który czuje się zagrożony chociażby poprzez istnienie nowych podmiotów, nowych organów, jak Izba Dyscyplinarna w Sądzie Najwyższym, która w zamierzeniu miała egzekwować rzeczywistą odpowiedzialność dyscyplinarną środowiska sędziowskiego, która przez ostatnie dziesięciolecia pozostawiała bardzo wiele do życzenia. I jej brak był de facto jednym z powodów tak fatalnej oceny środowiska sędziowskiego i wymiaru sprawiedliwości przez polskie społeczeństwo, z jaką mamy do czynienia w ostatnich latach”<sup>59</sup>. Prezydent starał się zwrócić uwagę na rzekomy bardzo silny lobbing „środowisk, które uważają, że w wyniku tego tracą swoje wpływy, że czują się zagrożone rzeczywistą odpowiedzialnością, która może stać się ich udziałem”<sup>60</sup>. W tym wywiadzie Duda wskazał też na granice kompromisu z Ministrem Sprawiedliwości i Prokuratorem Generalnym Ziobrą, zaznaczając, że zawetowałby ustawę, która dawałaby Ziobrze nadmierny wpływ na proces nominacji sędziów.

Przez znakomitą większość 2021 roku, prezydent Duda wspierał obóz rządzący w realizacji zmian w sądownictwie, powołując sędziów w procedurze z udziałem nowej KRS wybranej na zmienionych przez Zjednoczoną Prawicę zasadach, podpisując marcową nowelizację ustawy o SN, przedstawiając projekt ustawy przedłużającej możliwość wnoszenia skarg nadzwyczajnych do SN, a także popierając, ustami swojego przedstawiciela obecnego na rozprawach przed TK, stanowisko prezesa Rady Ministrów, wnioskodawcy w sprawie K 3/21. W wywiadach prezydent dyskredytował decyzje TSUE, wielokrotnie przedstawiając postanowienie Trybunału w sprawie kopalni w Turowie, w sprawie ze skargi Czech przeciwko Polsce, jako rodzaj presji na przeprowadzenie krzywdzącej dla polskiej gospodarki i rodzin transformacji energetycznej. Prezydent Duda konsekwentnie pomagał realizować politykę rządowi Zjednoczonej Prawicy.

Zachowanie prezydenta Dudy wobec rządu zmieniło się dopiero pod sam koniec 2021 roku, jak wskazywałyby późniejsze wydarzenia 2022 roku, prawdopodobnie pod presją administracji Stanów Zjednoczonych, która wiedziała już o planowanej przez Rosję Władimira Putina agresji na sąsiadującą z Polską Ukrainę. W grudniu 2022 roku prezydent Duda zawetował ustawę medialną znaną jako lex TVN, gdyż faktycznie była wymierzona w krytyczną wobec rządu Zjednoczonej Prawicy stację, będącą własnością amerykańskiego koncernu medialnego Discovery. Następnie w 2022 roku Duda zawetował zmiany w ustawie oświatowej, znane jako lex Czarnek. Na początku lutego 2022 roku przedstawił projekt zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym, w którym proponował przemianowanie Izby Dyscyplinarnej na Izbę Odpowiedzialności Zawodowej i losowanie składów SN rozpatrujących sprawy dyscyplinarne sędziów<sup>61</sup>. Przedstawiony projekt jednak nie odpowiadał na najważniejsze zastrzeżenie TSUE i ETPC co do sposobu powoływania nowej KRS. Ostatecznie KRS bis została powołana w 2022 roku na zasadach zmienionych w 2022 roku. Poka-

<sup>59</sup> Tamże.

<sup>60</sup> Tamże.

<sup>61</sup> Prezydencki projekt zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym z dnia 4 lutego 2022 r., druk nr 2011.

zuje to powierzchowność zmian zaproponowanych przez prezydenta dla deeskalacji konfliktu z UE w celu zatwierdzenia krajowego planu odbudowy. Istotny jest też szerszy kontekst działań prezydenta: bezprecedensowe w ciągu ostatnich 70 lat zagrożenia bezpieczeństwa w regionie, miliony uchodźców z Ukrainy w Polsce, kryzys kosztów życia związany z wysoką inflacją, a także mające się wydarzyć nie później niż w 2023 roku wybory powszechne.

### 14.3. Prezes Rady Ministrów

Najważniejszym zabranieniem głosu przez premiera w sprawie działań instytucji UE w kwestii praworządności w 2011 roku był złożony pod koniec marca wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21. Premier wniósł o zbadanie, czy zgodna z polską konstytucją jest przedstawiana przez TSUE interpretacja unijnych traktatów w orzeczeniach dotyczących niezawisłości sędziowskiej, w sprawach z Polski, ale też z Portugalii<sup>62</sup>, Malty<sup>63</sup>, czy Rumunii<sup>64</sup>. Premier wniósł o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 akapit pierwszy i drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TEU rozumianego w ten sposób, że uprawnia lub zobowiązuje organ stosujący prawo do odstąpienia od stosowania Konstytucji RP lub nakazuje stosować przepisy prawa w sposób niezgodny z Konstytucją RP z art. 2; art. 7; art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2 oraz z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP;
- 2) art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE, rozumianego w ten sposób, że ze względu na zapewnienie skutecznej ochrony prawnej organ stosujący prawo jest uprawniony lub zobowiązany stosować przepisy prawa w sposób niezgodny z Konstytucją, w tym stosować przepis, który na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego utracił moc obowiązującą jako niezgodny z ustawą zasadniczą z art. 2; art. 7; art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 i art. 91 ust. 2; art. 90 ust. 1; art. 178 ust. 1 oraz art. 190 ust. 1 Konstytucji RP;
- 3) art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE, rozumianego jako uprawniający sąd do przeprowadzenia kontroli niezawisłości sędziów powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz kontroli uchwały Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącej wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta RP o mianowanie sędziego z art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2; art. 144 ust. 3 pkt 17 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji RP<sup>65</sup>.

Liczący 129 stron wniosek opublikowano w połowie kwietnia. Stanowisko premiera Morawieckiego poparł przed TK prezydent Andrzej Duda, prokurator gene-

<sup>62</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 27 lutego 2018 r. Sprawa C-64/16 (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym) *Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117.

<sup>63</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 20 kwietnia 2021 r. Sprawa C-896/19 (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym), ECLI:EU:C:2021:311.

<sup>64</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 22 lutego 2021 r. Sprawa C-430/21 (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym), ECLI:EU:C:2022:99.

<sup>65</sup> Trybunał Konstytucyjny, sprawa K 3/21.

ralny Zbigniew Ziobro, minister spraw zagranicznych Zbigniew Rau i większość sejmowa PiS. Komisja Europejska apelowała do premiera o wycofanie wniosku. Morawiecki we wrześniu 2021 roku mówił, że wniosek został skierowany do TK, „aby dodatkowo, i po raz kolejny, w naszym porządku prawnym potwierdzić wyższość naszej konstytucji, która jest najwyższym aktem prawnym w naszym systemie prawnym – nad prawem europejskim”, co w jego ocenie „rozumieją również trybunały konstytucyjne innych państw członkowskich”, choć premier zaznaczył, że „nie stanowią one dla nas jakiegoś bardzo istotnego punktu odniesienia”, ponieważ „dla nas absolutnie nadrzędne jest zdanie Trybunału Konstytucyjnego”. Morawiecki wyjaśniał, że skorzystał z możliwości skierowania wniosku o kontrolę konstytucyjności do TK, ponieważ „może dojść do kolizji między prawem unijnym a konstytucją”. Premier ocenił, że „propozycje, które płyną z Komisji Europejskiej nie mają dzisiaj odniesienia do tego stanu faktycznego, który zaistniał po skierowaniu pytania do Trybunału Konstytucyjnego” i dlatego nie wycofa swojego pytania<sup>66</sup>.

W grudniu 2021 roku Morawiecki powiedział „nie zgadzam się z wnioskiem Komisji Europejskiej, że Trybunał Konstytucyjny rzekomo nie spełnia jakichś wymogów. Komisja Europejska niewłaściwie rozumie rozdział między kompetencjami państw i struktur unijnych”<sup>67</sup>. W ocenie Morawieckiego, jeśli „Komisja Europejska w niewłaściwy sposób rozumie tzw. zasadę kompetencji przyznanych w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej, to jest to oczywiście problem, także problem dla Komisji Europejskiej”. Dodał, że „jeżeli Komisja Europejska dalej brnie w kierunku braku zrozumienia rozdziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie a instytucje centralne, instytucje w Brukseli, tzn. że trend rozwijania centralizmu demokratycznego, centralizmu biurokratycznego z Brukseli niestety postępuje, ale jemu trzeba gdzieś postawić tamę”. Premier twierdził też, że między wyrokami niezależnego TK i TK kierowanego przez Julię Przyłębską istnieje ciągłość. Chwalił TK za profesjonalizm słowami:

„Odsyłam do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2005 roku, który działał pod kierunkiem profesora Marka Safjana, do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2010 roku i 2011 roku pod kierunkiem pana profesora (Andrzeja) Rzeplińskiego. Niektórzy próbują nadać wyrokom Trybunału Konstytucyjnego zabarwienie polityczne. Jak porównamy te trzy wyroki, które dotyczyły relacji pomiędzy prawem a konstytucją polską, to zauważymy pewną ciągłość tych postanowień, ciągłość linii argumentacji i dlatego ja nie mam wątpliwości, że zarówno w 2005 roku, w 2010, 2011, jak i podczas wydawania tego ostatniego wyroku, w październiku 2021 roku, Trybunał Konstytucyjny robił to z bardzo dużą pieczołowitością, mając na uwadze cały ustroj państwa polskiego, konstytucję państwa polskiego i że ten werdykt jest właściwy.”<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Morawiecki: Nie zamierzam wycofywać wniosku do TK ws. hierarchii prawa krajowego i unijnego, „Dziennik Gazeta Prawna”, 4.09.2021, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C941133%2Cpremier-jestesmy-panstwem-suwerennym-nie-ma-mowy-o-wycofaniu-wniosku-z-tk/>

<sup>67</sup> Mateusz Morawiecki: nie zgadzam się z wnioskiem KE, że TK nie spełnia jakichś wymogów, *Polsat News*, 22.12.2021, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-12-22/mateusz-morawiecki-nie-zgadzam-sie-z-wnioskiem-ke-ze-tk-nie-spelnia-jakichs-wymogow/>.

<sup>68</sup> Tamże.



Premier Morawiecki skrytykował wyrok TSUE z 15 lipca 2021 roku dotyczący Izby Dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym. Mówił, że nie może „zgodzić się z tym, że Polska będzie traktowana inaczej, gorzej w stosunku do bardzo podobnych sytuacji prawnych w innych krajach UE, że będzie dyskryminowana w stosunku do bardzo podobnych sytuacji prawnych, identycznych procedur, które mają Niemcy czy Hiszpanie”<sup>69</sup>. Posiłkował się argumentem porównawczym, twierdząc, że rząd Zjednoczonej Prawicy oparł „reformy wymiaru sprawiedliwości o rozwiązania bardzo podobne, a czasami identyczne, jak w innych państwach UE. Niektóre instytucje – Komisja Europejska – zarzuca Polsce upolitycznienie wyboru sędziów”. Morawiecki pytał retorycznie: „Jak w związku z tym podejść do procedury niemieckiej, w której to nie kto inny, a politycy wybierają sędziów”. Oceniał działania Komisji Europejskiej jako dyskryminację Polski: „my mamy procedurę Krajowej Rady Sądownictwa, która jest zresztą niemalże tożsama z hiszpańską. Ta hiszpańska działała tyle lat i nikomu nie przeszkadzała; my robimy bardzo podobną – i ona komuś przeszkadza”<sup>70</sup>.

Premier Morawiecki wielokrotnie wypowiadał się w sprawie historycznej decyzji TSUE o nałożeniu 20 września 2020 roku na Polski rząd rekordowej okresowej kary finansowej w wysokości 500 tysięcy euro dziennie za niewykonywanie środka tymczasowego w sprawie ze skargi Czech dotyczącej kopalni w Turowie. Premier określił decyzję TSUE o nałożeniu kary finansowej jako „niebezpieczną zarówno z punktu widzenia potencjalnych zagrożeń ekologicznych, jak i dla bezpieczeństwa energetycznego Polski. Także dla zapewnienia pracy dla 5 tys. pracujących tam osób. Nie możemy pozwolić sobie na ryzyko utraty dostaw energii elektrycznej do milionów polskich mieszkańców. Państwo polskie nie dopuści do tego”<sup>71</sup>. W innym wywiadzie podkreślił, że rząd jednoznacznie uznaje tę decyzję za „zupełnie błędną”, „absolutnie arbitralną”, „opartą o błędne przesłanki” i „absolutnie nieproporcjonalną”, a także politycznie niemożliwą do wykonania, bo w ocenie premiera pozbawiłaby mieszkańców dostaw energii, w związku z tym „skrajnie agresywną”, „skrajnie szkodliwą, również w naszych relacjach polsko-czeskich”<sup>72</sup>. Premier powtarzał, że orzeczenie TSUE jest „niewykonalne” i „pozbawia powagi” urząd Trybunału UE<sup>73</sup>.

6 października 2021 roku premier określił wyrok TSUE w sprawie dotyczącej sędziego Waldemara Żurka<sup>74</sup>, jednego z najbardziej represjonowanych krytyków

<sup>69</sup> Wyrok TSUE. Morawiecki: nie mogę się zgodzić, by Polska była traktowana gorzej niż inne kraje, Polsat News, 15.07.2021, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-07-15/wyrok-tsue-morawiecki-nie-moge-sie-zgodzic-by-polska-byla-tractowana-gorzej-niz-inne-kraje/>.

<sup>70</sup> Tamże.

<sup>71</sup> Premier Morawiecki o wyroku TSUE w sprawie kopalni Turów: niebezpieczna decyzja, gov.pl, 24.05.2021, <https://www.gov.pl/web/premier/premier-morawiecki-o-wyroku-tsue-w-sprawie-kopalni-turow-niebezpieczna-decyzja>.

<sup>72</sup> Morawiecki: Wykażemy, że postanowienie TSUE ws. Turowa jest nieproporcjonalne, Stockwatch.pl, 21.09.2021, <https://www.stockwatch.pl/wiadomosci/morawiecki-wykazemy-ze-postanowienie-tsue-ws-turowa-jest-nieproporcjonalne.prawo-i-podatki,290877>.

<sup>73</sup> Morawiecki: Decyzję w sprawie Turowa uważamy za skrajnie agresywną, 300gospodarka.pl, 21.09.2021, <https://300gospodarka.pl/news/morawiecki-decyzje-w-sprawie-turowa-uwazamy-za-skrajnie-agresywna>.

<sup>74</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (Wielka Izba) w sprawie C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798.



zmian w sądownictwie, jako „próbę uderzenia w stabilność systemu społeczno-prawnego” i „próbę daleko idącej destabilizacji tego systemu”, a także argumentował za jego niewykonaniem, ponieważ „prowadziłby hipotetycznie do bardzo głębokiego chaosu”<sup>75</sup>. TSUE orzekł, że przeniesienie sędziego bez jego zgody do innego sądu lub między dwoma wydziałami tego samego sądu może naruszać zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów. TSUE wypowiedział się też w sprawie postanowień wydanych przez osoby powołane do sądów lub awansowane z rekomendacji nowej KRS. Trybunał orzekł, że sądy powinny uznawać postanowienia wydane jednoosobowo w ostatniej instancji przez sędziów za niebyłe, jeśli: z całokształtu warunków i okoliczności, w jakich został przeprowadzony proces powołania sędziego wydającego postanowienie, wynika, że powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania systemu sądownictwa; i że w związku z tym jednostki mogą mieć uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości czy bezstronności sędziego. Jeśli te warunki są spełnione, to taki sędzia nie tworzy sądu, który spełnia wymogi niezawisłości w rozumieniu prawa unijnego: artykułu 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o UE. Premier Morawiecki ocenił, że w wyniku wyroku TSUE „setki tysięcy wyroków wydanych przez sędziów powołanych w ciągu ostatnich lat zostaje zakwestionowanych”, przez co „obywatele polscy nie mogliby mieć pewności, co do stosowania prawa”<sup>76</sup>.

7 października Trybunał Konstytucyjny pod kierunkiem Julii Przyłębskiej przychylił się do argumentacji z wniosku prezesa Rady Ministrów i w wyroku w sprawie K 3/21 orzekł, że niezgodna z konstytucją jest interpretacja przepisów unijnych traktatów, w której TSUE rozwija unijny standard ochrony prawa do niezależnego sądu ustanowionego ustawą<sup>77</sup>. Ponadto TK opatrzył orzeczenie konfrontacyjną preambułą, w której ocenił, że obecny stan integracji europejskiej zagraża Polsce jako suwerennemu i demokratycznemu państwu. Nigdy wcześniej w historii Unii Europejskiej sąd konstytucyjny państwa członkowskiego, a w tym wypadku: trybunał, który w ocenie m.in. ETPC i Komisji Europejskiej nie spełnia kryterium niezależnego sądu, nie odrzucił standardów prawa Unii odnośnie fundamentalnej dla europejskiej przestrzeni prawnej kwestii niezależności sądownictwa.

Wyrok spotkał się z natychmiastowymi politycznymi reakcjami instytucji Unii Europejskiej. Komisja Europejska w oświadczeniu podkreśliła, że orzeczenie budzi poważne zastrzeżenia co do poszanowania zasady pierwszeństwa prawa UE w Polsce i autorytetu TSUE<sup>78</sup>. Parlament Europejski przyjął rezolucję O kryzysie państwa prawa w Polsce i pierwszeństwie prawa UE<sup>79</sup>.

<sup>75</sup> Morawiecki o wyroku TSUE: To próba uderzenia w stabilność systemu społeczno-prawnego, Forsal.pl, 6.10.2021, <https://forsal.pl/gospodarka/prawo/artykuly/8264628,morawiecki-wyrok-tsue-uderzenie-stabilnosc-systemu-spoeczno-prawnego.html>.

<sup>76</sup> Tamże.

<sup>77</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2021 r., K 3/21.

<sup>78</sup> European Commission, “Statement of 7 October 2021. European Commission reaffirms the primacy of EU law”, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_21\\_5142](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_5142).

<sup>79</sup> European Parliament resolution of 21 October 2021 on the rule of law crisis in Poland and the primacy of EU law (2021/2935(RSP)).

18 października premier Morawiecki wystosował list do szefów państw i rządów krajów UE dotyczący relacji prawa konstytucyjnego i prawa unijnego<sup>80</sup>. List miał uspokoić, że Polska pozostaje lojalnym członkiem Unii Europejskiej, przestrzegającym prawa unijnego i zobowiązań wynikających z traktatów. Przestrzegł jednak przed zjawiskiem, które zdefiniował jako „stopniowe przeobrażanie się Unii w podmiot, który miałby przestać stanowić sojusz wolnych, równych i suwerennych państw – a stać się jednym, centralnie zarządzanym organizmem, kierowanym przez instytucje pozbawione demokratycznej kontroli ze strony obywateli państw Europy”<sup>81</sup>. Przekonywał, że zasada prymatu prawa unijnego nie jest nieograniczona, bo w każdym z państw członkowskich prymat zachowuje Konstytucja, a oceny, co do relacji prawa unijnego i konstytucyjnego mogą dokonać TSUE i krajowe trybunały. Podkreślił, że „polski Trybunał Konstytucyjny ma takie same prawa, jak sądy i trybunały we wszystkich innych krajach Unii”. Granice prymatu prawa unii premier widzi w zakresie przedmiotowym. Powołał się na zasadę przyznania i na to, że kompetencje organów UE mają się rozciągać tylko na sprawy powierzone w traktatach, a próby ich rozszerzenia nie mogą być akceptowane. Zaznaczył, że „żaden organ Unii Europejskiej nie może podejmować żadnych działań, do których nie jest upoważniony w Traktatach”. Premier Morawiecki przekonywał, że „polski Trybunał Konstytucyjny nie czyni dziś więc nic, czego w przeszłości nie zrobiły już sądy i trybunały w Niemczech, Francji, Włoszech, Hiszpanii, Danii, Rumunii, Czechach czy innych krajach UE”, ani polski TK w przeszłości. Premier podkreślił, że TK uznał za niekonstytucyjną jedynie „jedną, bardzo konkretną interpretację niektórych przepisów Traktatu, będącą skutkiem ostatniego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości”. Premier Morawiecki stwierdził też, że „Polska w pełni przestrzega prawa unijnego”. Ubolewał, że „mamy dziś do czynienia z bardzo niebezpiecznym zjawiskiem, polegającym na uzurpowaniu sobie przez niektóre instytucje Unii Europejskiej uprawnień, które nie przysługują im na mocy Traktatów – i narzucania państwom członkowskim swej woli *per fas et nefas*”<sup>82</sup>. Dodał, że widać to szczególnie, gdy próbuje się używać w tym celu narzędzi o charakterze finansowym, co było aluzją do nakładanych przez TSUE finansowych kar okresowych za nieprzestrzeganie postanowień o środkach tymczasowych w sprawach dotyczących kopalni w Turowie i Izby Dyscyplinarnej, nowego unijnego mechanizmu warunkującego wypłatę środków unijnych od przestrzegania zasady praworządności, a także politycznej presji pod postacią odkładania akceptacji krajowego planu odbudowy i wypłaty przewidzianych w nim dla Polski środków finansowych. Morawiecki w liście do przywódców państw członkowskich zaapelował, żeby „na powrót zaczęli współdziałać w imperatywie porozumienia. Aby język szantażu finansowego, karania, «głodzenia» niepokornych państw, język niedemokratycznych i centralistycznych nacisków nigdy nie pojawiał się w europejskiej polityce. Każde brutalne słowo wypowie-

<sup>80</sup> Premier Mateusz Morawiecki skierował list do szefów państw i rządów krajów UE, w którym wyjaśnia kwestie relacji prawa konstytucyjnego do prawa unijnego, gov.pl, 18.10.2021, <https://www.gov.pl/web/premier/list-premiera-mateusza-morawieckiego-do-unijnych-przywodcow>.

<sup>81</sup> Tamże.

<sup>82</sup> Tamże.

dziane w takim języku uderza nie tylko w pojedyncze państwa, ale w całą Wspólnotę.” ocenił. Dodał, że „Polska jest gotowa do dialogu”<sup>83</sup>.

19 października 2021 roku Przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen ogłosiła w Parlamencie Europejskim, że przedstawiony przez polski rząd plan odbudowy po pandemii nie zostanie zatwierdzony, dopóki Polska nie wykona wyroków i decyzji TSUE, nie zlikwiduje Izby Dyscyplinarnej, nie przywróci strukturalnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej i nie przywróci bezprawnie zawieszonych sędziów<sup>84</sup>. Premier Morawiecki w Parlamencie Europejskim mówił o wkładzie Polski we wspólny projekt integracji europejskiej. Deklarował, że „integracja europejska to dla nas wybór cywilizacyjny i strategiczny. Tu jesteśmy, tu jest nasze miejsce i nigdzie się stąd nie wybieramy. Chcemy Europę na powrót uczynić silną, ambitną i odważną. Dlatego nie patrzymy tylko na krótkoterminowe korzyści, ale także na to, co możemy Europie dać”<sup>85</sup>. Premier mówił, że nie może milczeć, gdy Polska, w tym na sali Parlamentu Europejskiego, jest atakowana w sposób „niesprawiedliwy i stronniczy” i oskarżył „Brukselę i Luksemburg” o wydawanie „skrajnie różnych orzeczeń i decyzji wobec różnych krajów członkowskich”, które w jego ocenie „de facto utrwalają podział na kraje silnej, starej i nowej Unii, na silnych i słabszych, bogatych i mniej zamożnych”<sup>86</sup>. Podkreślał, że Polska jest dumnym krajem i zadeklarował odrzucenie „języka gróźb, pogroźek i wymuszeń” oraz niezgodę „na to, by politycy szantażowali i straszili Polskę. By szantaż stał się metodą uprawiania polityki wobec któregoś z państw członkowskich”<sup>87</sup>. Oceniał, że „tak nie postępują demokracje”<sup>88</sup>. Następnie zaznaczył, że choć wiele mówi się o praworządności, to każdy rozumie to pojęcie na swój sposób. Podkreślił, że prawo unijne ma pierwszeństwo co do ustaw, ale najwyższym prawem w państwach członkowskich pozostaje Konstytucja. Wyjaśniał, że „jeżeli instytucje powołane w Traktatach przekraczają swoje kompetencje – państwa członkowskie muszą mieć narzędzia, aby zareagować”<sup>89</sup>. Dodał, że choć państwa przekazały UE dużo kompetencji w traktach, to jednak „wiele dziedzin prawa pozostaje kompetencją państw narodowych”. Oceniał też, że „podobnie jak Trybunały wielu innych krajów, polski Trybunał stawia pytanie o to, czy monopol Trybunału Sprawiedliwości na określanie faktycznych granic powierzenia tych kompetencji jest rozwiązaniem słusznym. Skoro określanie tego zakresu wchodzi w materię konstytucyjną, ktoś musi się wypowiedzieć także w sprawie zgodności z konstytucją takich ewentualnych nowych kompetencji, zwłaszcza gdy Trybunał Sprawiedliwości wyprowadza z traktatów coraz to nowe kompetencje dla instytucji unijnych”<sup>90</sup>. Pod koniec wystąpienia premier

<sup>83</sup> Tamże.

<sup>84</sup> Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the rule of law crisis in Poland and the primacy of EU law, European Commission, 19 October 2021.

<sup>85</sup> Wystąpienie premiera Mateusza Morawieckiego w Parlamencie Europejskim, gov.pl, 19.10.2021, <https://www.gov.pl/web/premier/wystapienie-premiera-mateusza-morawieckiego-w-parlamencie-europejskim>.

<sup>86</sup> Tamże.

<sup>87</sup> Tamże.

<sup>88</sup> Tamże.

<sup>89</sup> Tamże.

<sup>90</sup> Tamże.

Morawiecki dodał, że wyrok TK w sprawie K 4/31 stał się „przedmiotem zasadniczego nieporozumienia”, które, jak sugerował, wynikało z niedopatrzenia czy braku chęci zrozumienia sytuacji w Polsce przez rządy innych państw członkowskich UE. Mówił o „bajkach o polexicie”, czyli wyjściu Polski z Unii, a także o „kłamstwach dotyczących praworządności”. Opowiadał też o UE jako o przestrzeni pluralizmu konstytucyjnego i zaapelował o akceptację różnic w porządkach konstytucyjnych państw UE. Apelował, żeby rządzący nie zgodzili się na „rozszerzanie kompetencji instytucji takich jak Trybunał Sprawiedliwości, na «cichą rewolucję», odbywającą się nie w oparciu o demokratyczne decyzje, ale za pomocą orzeczeń sądowych”<sup>91</sup>. Premier Morawiecki konsekwentnie utrzymywał, że wykonywanie wyroków TSUE, które w jego i TK interpretacji miałyby być sprzeczne z polską Konstytucją, doprowadziłyby do arbitralnego podważania milionów wyroków wydanych przez polskie sądy i do ryzyka, że tysiące sędziów zostanie pozbawionych urzędów. Oceniał, że wykonanie wyroków TSUE doprowadziłyby do „zasadniczego obniżenia konstytucyjnego standardu ochrony sądowej polskich obywateli” oraz do „niewyobrażalnego chaosu prawnego”. Dlatego, argumentował premier, na taką interpretację nie może się zgodzić żadne suwerenne państwo. Swoją wizję przedstawił następująco:

„Coraz częściej poprzez aktywizm sędziowski decyzje zapadają za zamkniętymi drzwiami i następuje zagrożenie dla krajów członkowskich. Coraz częściej bez jasnej podstawy w traktatach, lecz w drodze kreatywnej ich reinterpretacji, bez żadnej kontroli. I to zjawisko narasta od lat. Dziś ten proces osiągnął taki etap, że trzeba powiedzieć: stop. Kompetencje Unii Europejskiej mają swoje granice. Nie wolno nam dłużej milczeć, gdy są one przekraczane. Dlatego mówimy TAK dla europejskiego uniwersalizmu – i NIE dla europejskiego centralizmu.”<sup>92</sup>.

22 października premier Morawiecki zaznaczył, że „Polska jest wierna zasadzie praworządności tak samo, jak inne państwa UE”, ale „niektóre instytucje europejskie przywłaszczają sobie prawo do decydowania o sprawach, które nie zostały im przekazane w unijnych Traktatach”<sup>93</sup>. Oznajmił, że Polska planuje kolejny etap „reformy wymiaru sprawiedliwości”, w którym pewne elementy wychodzą naprzeciw oczekiwaniom Komisji Europejskiej.

23 października w wywiadzie dla dziennika „Financial Times”, premier Morawiecki posłużył się hiperbolą, zarzucając Komisji Europejskiej, że stawia Polsce żądania, „przystawiając jej pistolet do głowy”. Premier wezwał „Brukselę”, by, jeśli chce rozwiązać spór wokół praworządności, wycofała groźby sankcji prawnych i finansowych<sup>94</sup>. Jeśli to się nie stanie, zapowiedział zdecydowane działania ze strony polskich władz. „Co się stanie, jeśli Komisja Europejska rozpocznie trzecią wojnę światową? Jeśli do tego dojdzie, będziemy bronić naszych praw wszelką bronią,

<sup>91</sup> Tamże.

<sup>92</sup> Tamże.

<sup>93</sup> Premier w Brukseli: UE może działać w granicach przyznanych kompetencji, gov.pl, 22.10.2021, <https://www.gov.pl/web/premier/premier-w-brukseli-ue-moze-dzialac-w-granicach-pryzyznanych-kompetencji>.

<sup>94</sup> H. Foy, S. Fleming, *Poland's prime minister accuses EU of making demands with 'gun to our head'*, „Financial Times”, 24.10.2021, <https://www.ft.com/content/ac57409d-20c9-4d65-9a5d-6661277cd9af>.

która jest w naszej dyspozycji. Jeśli ktoś będzie nas atakował w sposób zupełnie niesprawiedliwy, będziemy się bronić w każdy możliwy sposób”, zapowiedział premier. Oznajmił, że jeśli Komisja Europejska chce kompromisu z Warszawą, musi wycofać wniosek o okresowe kary finansowe za niewykonywanie postanowienia o środkach tymczasowych w sprawie dotyczącej Izby Dyscyplinarnej.

Premier kontynuował promocję swojego stanowiska w zagranicznej prasie. 29 października artykuł Mateusza Morawieckiego ukazał się w dziennikach w Belgii, Hiszpanii, Portugalii i Niemczech. Premier pisał, UE w czasie pandemii więcej uwagi poświęca, w jego ocenie, „problemom wyobrażonym niż tym realnym. Problemom wytworzonym bardziej przez samą siebie niż wyzwaniom zewnętrznym”. Mówił też o wzajemnym dopełnianiu się, a nie wykluczaniu, unijnego i krajowego porządku prawnego w państwach UE. „Polexit” określił mianem „propagandowego sloganu”, który używają politycy i media<sup>95</sup>.

23 listopada po spotkaniu szefów rządów państw Grupy Wyszehradzkiej, premier Morawiecki chwalił politykę migracyjną Viktora Orbana na Węgrzech w kontekście kryzysu na granicy polsko-białoruskiej i dziękował za solidarność w regionie<sup>96</sup>.

3 grudnia w Warszawie premier Morawiecki na konferencji polskiej delegacji Grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów w Parlamencie Europejskim przestrzegał przed „niebezpieczną utopią”, czyli tworzeniem „Stanów Zjednoczonych Europy”, jednego państwa europejskiego. Przekonywał, że Polska, „stawiając tamę” kolejnemu poszerzaniu kompetencji UE, broni Unię, w tym przed nią samą<sup>97</sup>. Obrazowało przedstawił swoje działania:

„Im bardziej przemówimy do zdrowego rozsądku i pokazywać będziemy, że te różnice nie tylko nie mogą i nie powinny być «zgleichachtowane», ale będą stanowiły o zubożeniu dziedzictwa europejskiego i swego rodzaju pójścia w kierunku bardzo niebezpiecznego eksperymentu o wielu cechach utopijnych, to tym bardziej wierzę, że nasz głos nie będzie głosem wołającego na puszczy.”<sup>98</sup>.

Premier przestrzegł przed dalszą „ewentualną integracją instytucjonalno-prawno-państwową” i skrytykował, że „poszerzenie o kolejny krąg integracyjny jest zjawiskiem niezwykle groźnym, bo wnika w strukturę, tkankę społeczną, w architekturę państwowo-prawno-instytucjonalną. I nie tylko – na to się nie umawialiśmy – ale również to może doprowadzić do wybuchów międzypaństwowych, o nieznanym dziś proporcjach”<sup>99</sup>. Premier oświadczył, że „dziś jest taki czas, że trzeba też UE

<sup>95</sup> Morawiecki w zachodnich mediach: Polska nie wybiera się nigdzie poza Europę, *dziennik.pl*, 29.10.2021, <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/8282209,premier-mateusz-morawiecki-polexit.html>.

<sup>96</sup> Premier Morawiecki: Unia Europejska powinna być wdzięczna Viktorowi Orbánowi, Rzeczpospolita, 23.11.2021, <https://www.rp.pl/polityka/art19128641-premier-morawiecki-unia-europejska-powinna-byc-wdzieczna-viktorowi-orbanowi>.

<sup>97</sup> „Niebezpieczna utopia”. Morawiecki zabrał głos ws. przyszłości Unii Europejskiej, *Money.pl*, 3.12.2021, <https://www.money.pl/gospodarka/niebezpieczna-utopia-morawiecki-zabral-glos-ws-przyszlosci-unii-europejskiej-6711519577434816a.html>.

<sup>98</sup> Tamże.

<sup>99</sup> Tamże.

bronić przed instytucjami europejskimi” i że należy stawiać bardzo trudne pytania, bronić zasad i zdrowego rozsądku.

22 grudnia Komisja Europejska poinformowała o rozpoczęciu procedury przeciwko naruszeniom prawa unijnego z Artykułu 258 TFUE przeciwko polskiemu rządowi w związku z powołaniem i funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego<sup>100</sup>.

28 grudnia premier Morawiecki powiedział, że nie wierzy w sprawiedliwe wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, czego dowodem miał być m.in. wyrok w sprawie Izby Dyscyplinarnej<sup>101</sup>. Wprost oskarżył TSUE o przywłaszczanie sobie kompetencji. Zasugerował, że działania instytucji UE mają negatywnie wpłynąć na wzrost gospodarczy Polski w 2022 roku. Oceniał, że uzależnienie finansowania państw członkowskich od spełniania zasad, których nie ma w traktatach, byłoby naruszeniem norm prawnych Unii.

Do końca 2021 roku, polskie władze nie wykonały wyroku i postanowień TSUE i nie zapłaciły nałożonych na Polskę kar finansowych. Nie spełniono żadnego z trzech warunków przedstawionych przez przewodniczącą Komisji Europejskiej w październiku. Pomimo, że w sierpniu wicepremier Kaczyński obiecywał, że rząd wkrótce przedstawi ustawy zmierzające do wykonania wyroku TSUE z 15 lipca 2021 roku w sprawie Izby Dyscyplinarnej, do końca roku nie pojawiły się żadne projekty. Komisja Europejska nie zatwierdziła przedstawionego w maju przez rząd Morawieckiego planu odbudowy, który opiewa na 36 mld euro. W cytowanym wyżej wywiadzie dla „Financial Times” premier ocenił, że „dostaniemy te pieniądze prędzej czy później. Im później je dostaniemy, tym mocniejszy będzie dowód, że mamy do czynienia z dyskryminacyjnym traktowaniem i podejściem w typie dyktatu ze strony Komisji Europejskiej. Te pieniądze powinny być już wypłacone. To jest złamanie procedury przez Komisję. Oni naruszają zasady praworządności”<sup>102</sup>.

#### 14.4. Minister Sprawiedliwości

Szef koalicyjnej partii Solidarna Polska Zbigniew Ziobro od 2015 roku jest Ministrem Sprawiedliwości i Prokuratorem Generalnym. Jest autorem i twarzą zmian w sądownictwie przeprowadzanych i bronionych przez rządy Beaty Szydło i Mateusza Morawieckiego. Partia Ziobry w 2021 roku jeszcze nasiliła antyunijną retorykę oraz orędownała za dalszym zaostrzaniem politycznego i prawnego kursu wobec krytykujących zmiany w sądownictwie sędziów i prokuratorów.

W styczniu 2021 roku Ministerstwo Sprawiedliwości ostrzegало sędziów, zwłaszcza zrzeszonych w niezależnych stowarzyszeniach sędziowskich, że nie mogą stać ponad prawem. Zarzucało, że jest dowodem arogancji, że część środowiska

<sup>100</sup> Rule of Law: Commission launches infringement procedure against Poland for violations of EU law by its Constitutional Tribunal. Press release. European Commission. 22 December 2022.

<sup>101</sup> Premier o pieniądzach z KPO: Nie wierzę w sprawiedliwe wyroki TSUE, „Dziennika Gazeta Prawna”, 28.12.2021, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8323048,mateusz-morawiecki-wyroki-tsue.html>.

<sup>102</sup> *Poland's prime minister accuses EU of making demands...*



sędziowskiego w Polsce rzekomo z powodu obrony „własnych korporacyjnych interesów od lat blokuje reformę sądownictwa zmierzającą do jego demokratyzacji i usprawnienia”<sup>103</sup>. Ministerstwo odpowiedziało tak na wezwania największego niezależnego stowarzyszenia sędziów w Polsce „Iustitia” do solidarności z represjonowanymi za pomocą postępowań dyscyplinarnych i karnych sędziami Igozem Tuleją i Beatą Morawiec. Ministerstwo Sprawiedliwości oceniło, że

„nawołując do strajku w obronie obojga, Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” stawia ich ponad prawo i pokazuje butę tej części sędziowskiego środowiska, które uważa się za „nadzwyczajną kastę ludzi”. Szkodzi opinii wszystkich sędziów i lekceważy prawo, które nie dopuszcza możliwości strajku w przypadku najważniejszych dla bezpieczeństwa obywateli i państwa służb, jak Policja, Prokuratura i sądy.”<sup>104</sup>.

Minister Sprawiedliwości uznał wyrok TSUE z 2 marca w sprawie C-487/19<sup>105</sup> w odpowiedzi na pytanie prawne zadane przez polski Naczelny Sąd Administracyjny za bezprawnie podważający polską konstytucję<sup>106</sup>. Oceniał, że orzeczenie jest nie do przyjęcia, jest efektem stosowania wobec Polski podwójnych standardów, uzurpowaniem sobie kompetencji, które w myśl traktatów należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Minister Sprawiedliwości wskazał, że niemiecki federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku *Weiss* w maju 2020 roku wskazał na nadrzędność niemieckiej konstytucji. „Nie ma różnicy co do zasad między stanowiskiem niemieckiego TK a polskim Ministerstwem Sprawiedliwości. Konstytucja jest aktem najwyższego rzędu i stanowi o niezależności i suwerenności państwa” stwierdził Ziobro<sup>107</sup>. Wiceminister Sebastian Kaleta dodał, że „TSUE stawiając ponad polską konstytucję prawo unijne, dąży do tego, by z poparciem polityków opozycji i części środowiska sędziowskiego, która mówi jednym głosem z opozycją, dążyć do anarchizacji wymiaru sprawiedliwości”<sup>108</sup>.

Ministerstwo wypowiadało się też o wyrokach TSUE w sprawach z pytań prejudycjalnych wniesionych przez sądy innych państw członkowskich niż Polska. 20 kwietnia w sprawie dotyczącej sędziów z Malty Trybunał orzekł, że państwa UE nie mogą pogarszać ochrony wartości praworządności, w tym zwłaszcza osłabienia skutecznej ochrony sądowej (art. 19 Traktatu o UE), której kluczowym elementem, jak wyjaśnił wcześniej, jest niezawisłość sędziowska<sup>109</sup>. Ministerstwo Sprawiedliwości skupiło się jednak na części wyroku, w której TSUE orzekł, że jest zgodne z prawem Unii Europejskiej, by w procesie mianowania sędziów przez prezydenta

<sup>103</sup> Oświadczenie Ministerstwa Sprawiedliwości, 18.01.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-ministerstwa-sprawiedliwosci2>.

<sup>104</sup> Tamże.

<sup>105</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (Wielka Izba) w sprawie C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798.

<sup>106</sup> TSUE nie ma prawa podważać nadrzędności polskiej Konstytucji, gov.pl, 2.03.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/tsue-nie-ma-prawa-podwazac-nadrzednosci-polskiej-konstytucji>.

<sup>107</sup> Tamże.

<sup>108</sup> Tamże.

<sup>109</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 20 kwietnia 2021 r. Sprawa C-896/19 (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym), ECLI:EU:C:2021:311.

decydującą rolę odgrywał premier. Co kluczowe, a czego polskie Ministerstwo nie wypukliło, to że TSUE podkreślił jednak, że w procesie mianowania sędziów na Malcie bierze udział niezależna komisja ds. powoływania sędziów, która przedstawia premierowi rekomendacje. Gwarantuje to konstytucja. W związku z tym Trybunał orzekł, że w sytuacji, kiedy premier nie działa arbitralnie, obowiązujące na Malcie od 2016 roku rozwiązania nie naruszają prawa Unii. Polskie Ministerstwo Sprawiedliwości wypukliło jednak inną kwestię: że decyzji premiera nie można negocjować nawet, jeśli środowisko sędziowskie nie wskazało, ani nie poparło konkretnego kandydata. Według wiceministra Kalety, przypadek Malty „uwidacznia on hipokryzję unijnych instytucji w stosunku do Polski”. Oceniał też, że unijne spory wokół polskiego sądownictwa nie mają podstaw prawnych i stanowią wyłącznie tło politycznego ataku na Polskę<sup>110</sup>.

6 maja wiceminister Kaleta skrytykował opinię rzecznika generalnego TSUE Jewgienija Tanczewa w sprawie C-791/19 ze skargi Komisji Europejskiej do TSUE na zaostżony przez Zjednoczoną Prawicę model odpowiedzialności dyscyplinarnej dla sędziów, wprowadzony w 2017 roku<sup>111</sup>. Rzecznik generalny ocenił, że elementy tego systemu są sprzeczne z prawem unijnym. Wiceminister ocenił, że „taka opinia rzecznika generalnego to kolejna próba ingerencji w suwerenność polskiego wymiaru sprawiedliwości”. Zarzucił także, że na opinię rzecznika generalnego wpłynął Polak Maciej Szpunar, od 2020 roku pierwszy rzecznik generalny TSUE. Wskazywał na to, że rzecznik Szpunar pełnił funkcje ministerialne za poprzedniego polskiego rządu, a także podkreślał, że rzecznika Tanczew w czasach komunistycznej Bułgarii robił tam „zawrotną karierę prawniczą”<sup>112</sup>.

20 maja Ministerstwo Sprawiedliwości skrytykowało opinię rzecznika generalnego TSUE Michała Bobeka w sprawach połączonych od C-748/19 do C-754/19 z pytań prejudycjalnych zadanych przez Sąd Okręgowy w Warszawie dotyczącej uprawnień Ministra Sprawiedliwości względem sędziów<sup>113</sup>. Rzecznik generalny ocenił m.in., że uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziów do sądów wyższej instancji na czas nieokreślony i arbitralnego odwoływania ich jest sprzeczne z prawem Unii i wydają się znacznie wykraczać poza to, co można uznać za rozsądne i konieczne do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania krajowego wymiaru sprawiedliwości i organizacji pracy w jego ramach. Wiceminister Kaleta ocenił, że po raz kolejny rzecznik generalny Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej „próbuje ingerować w polską suwerenności i tożsamość

<sup>110</sup> TSUE nie ma prawa podważać nadrzędności polskiej Konstytucji...

<sup>111</sup> Opinia rzecznika generalnego TSUE z 6 maja 2021 r. w sprawie C-791/19, ECLI:EU:C:2021:366.

<sup>112</sup> Tamże.

<sup>113</sup> Opinia rzecznika generalnego TSUE z 20 maja 2021 r. w sprawach od C-748/19 do C-754/19 *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim przeciwko WB* (C-748/19) oraz *Prokuratura Rejonowa Warszawa-Żoliborz w Warszawie przeciwko XA, YZ* (C-749/19) oraz *Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie przeciwko DT* (C-750/19) oraz *Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie przeciwko ZY* (C-751/19) oraz *Prokuratura Rejonowa Warszawa-Ursynów w Warszawie przeciwko AX* (C-752/19) oraz *Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie przeciwko BV* (C-753/19) i *Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie przeciwko CU* (C-754/19), przy udziale: Pictura sp. z o.o.

prawną”<sup>114</sup>. Zaznaczył, że jego zdaniem TSUE nie ma kompetencji do oceny organizacji wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich. Wskazał, że kwestionowane przepisy pochodzą z 2002 roku i obowiązywały, gdy Polska wchodziła do Unii. „Przedstawiciel TSUE znowu stosuje podwójne standardy w ocenie różnych krajów. Nie będzie zgody na próby ingerowania w suwerenność Polski” oznajmił Kaleta.

10 czerwca Ministerstwo Sprawiedliwości skrytykowało rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie przestrzegania praworządności w państwach Unii i uruchomienia mechanizmu warunkowości<sup>115</sup>. Minister Ziobro zapowiedział, że „wobec tych jawnie niedemokratycznych działań ze strony Parlamentu Europejskiego, które mają ograniczyć prawa Polaków do decydowania o sobie, nasza odpowiedź może być tylko jedna: brak zgody na ingerowanie w strefy zastrzeżone polską konstytucją”<sup>116</sup>. Dodał, że spełnia się scenariusz, przed którym ostrzegał od miesięcy, ponieważ „rezolucja jest jawnym pogwałceniem standardów międzynarodowych i próbą narzucenia Polsce agendy ideologicznej pod groźbą szantażu ekonomicznego. Jak zaznaczył, mamy dziś problem nie z demokracją i nie z praworządnością w Polsce, jak próbują wmawiać autorzy rezolucji i wpływowe brukselskie elity, lecz z demokracją i praworządnością w Unii Europejskiej. Nie ma praworządności, gdy Parlament Europejski podejmuje rezolucje nawołujące do łamania unijnych traktatów”<sup>117</sup>.

Ministerstwo zareagowało natychmiast po ogłoszeniu przez TSUE, że sprawy ze skarg wniesionych przez rządy Polski i Węgier na mechanizm warunkowości będzie rozpatrywać w trybie przyspieszonym. Wiceminister Kaleta oskarżył Komisję Europejską o szantaż: „kiedy okazało się, że Unia Europejska nie ma skutecznych narzędzi, aby wpływać na Polskę, bo nie jest superpaństwem, wymyślono rozporządzenie, żeby wykreować szantaż na suwerenny rząd”<sup>118</sup>.

17 czerwca wiceminister Kaleta zaatakował TSUE za orzeczenie wydane w trybie prejudycjalnym w odpowiedzi na pytanie polskiego sądu odnośnie tego, czy ma jurysdykcję w sprawie dotyczącej zniesławienia byłego więźnia niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego Auchwitz przez niemiecką stację radiową B5 za posłużenie się sformułowaniem „polskie obozy”. TSUE orzekł, że polski sąd nie ma jurysdykcji. Ma ją sąd w Niemczech. Orzeczenie TSUE dało wiceministrowi Kalecie pretekst do oskarżenia TSUE o „stosowaniem podwójnych standardów wobec Polski” i „festiwal hipokryzji”<sup>119</sup>.

<sup>114</sup> Podwójne standardy TSUE wobec polskiego wymiaru sprawiedliwości, gov.pl, 20.05.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/podwojne-standardy-tsue-wobec-polskiego-wymiaru-sprawiedliwosci>.

<sup>115</sup> European Parliament resolution of 10 June 2021 on the rule of law situation in the European Union and the application of the Conditionality Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 (2021/2711(RSP)).

<sup>116</sup> Sprzeciw wobec rezolucji Parlamentu Europejskiego, gov.pl, 10.06.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sprzeciw-wobec-rezolucji-parlamentu-europejskiego>.

<sup>117</sup> Tamże.

<sup>118</sup> Wiceminister Sebastian Kaleta o postępowaniu w sprawie rozporządzenia o praworządności, gov.pl, 11.06.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wiceminister-sebastian-kaleta-o-postepowaniu-w-sprawie-rozporzadzenia-o-praworzadnosci>.

<sup>119</sup> Wiceminister Sebastian Kaleta: TSUE próbuje zastąpić polskie organa konstytucyjne, gov.pl, 17.06.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wiceminister-sebastian-kaleta-tsue-probuje-zastapic-polskie-organa-konstytucyjne>

Wiceminister Kaleta skomentował też opinię rzecznika generalnego TSUE Michała Bobeka w sprawie z pytania prejudycjalnego sądu adwokatury warszawskiej. 17 czerwca 2021 roku rzecznik generalny wskazał, że jego zdaniem do postępowań dyscyplinarnych adwokatów, których wynik może decydować o tym, czy będą oni świadczyć usługi prawne, należy stosować tzw. dyrektywę usługową<sup>120</sup>. Oceniał też, że sprawy adwokatów powinien rozpatrywać adwokacki sąd dyscyplinarny a nie Izba Dyscyplinarna w Sądzie Najwyższym, jeśli ta nie jest zgodna z prawem unijnym. Wiceminister Kaleta zaatakował rzecznika generalnego TSUE, mówiąc, że „kuriozalna opinia to droga do anarchii, zachęta do tego, by adwokaci nie uznawali orzeczeń Izby Dyscyplinarnej i nigdy nie godzili się na pociągnięcie do odpowiedzialności swych kolegów, którzy np. spowodują wypadek pod wpływem alkoholu”<sup>121</sup>.

29 czerwca Ministerstwo Sprawiedliwości zaatakowało Europejski Trybunał Praw Człowieka w związku z orzeczeniem w sprawie wniesionej przez dwójkę polskich sędziów, których decyzją Ministra Sprawiedliwości odwołano ze stanowisk wiceprezesów sądu bez możliwości odwołania od tej decyzji. W wyroku w sprawie *Broda i Bojara przeciwko Polsce*, ETPC orzekł, że naruszono prawo do sądu skarżących chronione przez Artykuł 6.1 EKPC<sup>122</sup>. Ministerstwo oceniło, że „Trybunał absurdalnie uznał, że pełnienie przez sędziego administracyjnej funkcji wiceprezesa sądu, związanej z dodatkiem do wynagrodzenia, jest prawem człowieka gwarantowanym Konwencją”<sup>123</sup>. W oficjalnym oświadczeniu Ministerstwo Sprawiedliwości oceniło, że „wyrok ETPC stanowi niebezpieczny precedens, gdyż może zapoczątkować taką linię orzeczniczą, która nonsensownie zmodyfikuje zagwarantowane w Konwencji wolności poprzez objęcie zakresem praw człowieka również prawa do zachowania konkretnej funkcji w organach władzy publicznej”<sup>124</sup>. Dodało, że orzeczenie ETPC przyjmuje „z ubolewaniem” jako „decyzję nacechowaną politycznie” i „kolejny przykład, że instytucja ta zamiast prawem i konwencjami coraz częściej kieruje się polityką i ideologią, czego dowodem są wyroki wskazujące na szerokie dopuszczenie aborcji, możliwość małżeństw osób tej samej płci oraz adopcji przez nie dzieci”<sup>125</sup>. W wypowiedzi Ministerstwa wybrzmiewał przekaz skrajnie prawicowej partii Solidarna Polska, której szefem jest Zbigniew Ziobro.

Ministerstwo Sprawiedliwości przyjęło „z satysfakcją” wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2021 roku w sprawie P 720 z wniosku Izby Dyscyplinarnej, w której TK pod kierunkiem Stanisława Piotrowicza orzekł, że postanowienia TSUE o środki tymczasowych dotyczących centralnych organów systemu sądownictwa są sprzeczne z polską konstytucją. Ministerstwo oceniło, że TK „stanął na gruncie ochrony polskiego porządku konstytucyjnego przed bezprawną ingerencją, uzurpacją i prawną agresją ze strony organów UE”<sup>126</sup>. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości

<sup>120</sup> TSUE opinia rzecznika generalnego z 17 czerwca 2021 r., C-55/20, ECLI:EU:C:2021:500.

<sup>121</sup> Tamże.

<sup>122</sup> Wyrok ETPC z 29 czerwca 2021 r., *Broda i Bojara przeciwko Polsce*, nr skarg 26691/18 i 27367/18.

<sup>123</sup> Oświadczenie w sprawie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, 29.06.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-w-sprawie-wyroku-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka>.

<sup>124</sup> Tamże.

<sup>125</sup> Tamże.

<sup>126</sup> Trybunał Konstytucyjny potwierdził bezprawność działań TSUE, 14.07.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/trybunal-konstytucyjny-potwierdzil-bezprawnosci-dzialan-tsue>.

Ziobry, TK „wpisał się w konsekwentną linię orzeczniczą polskich Trybunałów Konstytucyjnych, które na przestrzeni lat były wybierane przez różne większości polityczne. Wpisał się też w linię orzeczniczą trybunałów konstytucyjnych państw członkowskich UE, które rozstrzygając podobne spory wypowiadały się konsekwentnie o nadrzędności prawa krajowego”, a także twierdził, że „niedawno w podobnym tonie jak polski TK, o wyższości prawa krajowego nad unijnym wypowiedziały się trybunały Niemiec, Rumunii, Włoch, a wcześniej francuski odpowiednik Trybunału Konstytucyjnego”<sup>127</sup>. Minister nie dodał, że żaden z tych trybunałów czy ich odpowiedników nie orzekł o niezgodności postanowień TSUE o środkach tymczasowych. Komunikat Ministerstwa został wymownie zatytułowany „Trybunału Konstytucyjny potwierdził bezprawność działań TSUE”. Wiceminister Kaleta ocenił, „widzimy rozdrążanie opozycji, która wręcz na kolanach błaga, żebyśmy każdą instrukcję, każde polecenie przyjmowali z Brukseli bez dyskusji. Dzisiaj Trybunał Konstytucyjny stanął na straży Konstytucji, stanął na straży polskiej suwerenności. Nie musiał wymyślać nowych pojęć, nowych zasad, nowych warunków, co robi nagminnie TSUE, tylko otworzył archiwa, przejrzał je, zapoznał się z orzecznictwem innych państw, które mają podobne stanowiska i wydał jedyny możliwy wyrok”<sup>128</sup>.

Ministerstwo ostro skrytykowało wyrok TSUE z 15 lipca w sprawie dotyczącej Izby Dyscyplinarnej<sup>129</sup>. Minister Sprawiedliwości Ziobro uznał, że „mamy do czynienia z wyrokiem politycznym wydanym na polityczne zamówienie Komisji Europejskiej. U jego podstaw leży segregacja państw na lepsze i gorsze. Kryje się za nim kolonialne myślenie, pozwalające na pozaprawną segregację państw oraz różnicowanie obywateli UE”<sup>130</sup>. Minister uderzał w nacjonalistyczne i germanofobiczne tony, mówiąc, że „Nie ma zgody Polski na segregowanie państw według kryteriów pozaprawnych. Polska jest równoprawnym członkiem UE, tak jak Hiszpania czy Niemcy. Nie ma również zgody na to, żeby głos Polaka ważył w Unii mniej niż głos Niemca”<sup>131</sup>. Wtórował mu wiceminister Kaleta, podnosząc, że „wyrok jest naruszeniem zasady równego traktowania państw członkowskich i przekroczeniem kompetencji przez UE. Wynika to również z wczorajszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że kompetencje w zakresie organizacji sądownictwa i ich oceny nie leżą w gestii organów Unii”<sup>132</sup>.

Ministerstwo Sprawiedliwości, minister i wiceminister krytykowali też działania organów państwa polskiego zmierzające do wykonania wyroku TSUE z 15 lipca w sprawie Izby Dyscyplinarnej. Po wydaniu wyroku przez TSUE, Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego (od 2020 roku) Małgorzata Manowska najpierw oznajmiła, że nie będzie wykonywać wyroku, a następnie zmieniła zdanie i zaapelowała do polityków o konieczne zmiany legislacyjne. Wydała też zarządzenia, które miały

<sup>127</sup> Tamże.

<sup>128</sup> Tamże.

<sup>129</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15 lipca 2021 r. w sprawie C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

<sup>130</sup> Polityczny wyrok TSUE segreguje państwa Unii Europejskiej, gov.pl, 15.07.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/polityczny-wyrok-tsue-segreguje-panstwa-unii-europejskiej>.

<sup>131</sup> Tamże.

<sup>132</sup> Tamże.



„zamrozić” sprawy dyscyplinarne w jej sekretariacie tak, żeby nie trafiały do Izby Dyscyplinarnej w SN. Na te kroki reagował minister Ziobro. Najpierw „solidaryzował” się z Pierwszą Prezes SN Manowską, kiedy „w oświadczeniu przypomniała sędziom o tym, że w Polsce obowiązuje zasada legalizmu”<sup>133</sup>. Oceniał, że „nie mogła podjąć, zgodnie z prawem, innej decyzji niż odmowa zawieszenia pracy Izby Dyscyplinarnej. Tym bardziej oburzające są ataki na nią niektórych sędziów, m.in. Igora Tulei. Zarzucił on nawet osobom niewykonującym orzeczeń sądowych popełnienie przestępstwa”<sup>134</sup>. Później oświadczył, że działania Pierwszej Prezes SN są „sprzeczne z polskim prawem, rangi tak ustawowej, jak konstytucyjnej” i ocenił, że nie nadaje się do pełnienia powierzonej jej funkcji:

„Osoba, która zdecydowała się pełnić odpowiedzialną funkcję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, winna wykazywać się odpornością na groźby i presję, tak ze strony instytucji zagranicznych, jak rozpolitykowanej części środowiska sędziowskiego oraz wspierających ją mediów. Decyzje podjęte przez Panią Małgorzatę Manowską oznaczają, że niestety nie była w stanie sprostać temu wyzwaniu.”<sup>135</sup>.

28 lipca Ziobro jako Prokurator Generalny skierował do TK wnioski w odpowiedzi na wyrok ETPC w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce*, domagając się weryfikacji, czy zgodna z polską Konstytucją jest interpretacja Artykułu 6 Konwencji przedstawiona przez strasburski Trybunał, w ramach której polski TK może być oceniany na tle przepisów konwencji gwarantujących prawo do niezależnego sądu<sup>136</sup>.

7 września Komisja Europejska zawnioskowała do TSUE o nałożenie na Polskę kar okresowych za niewykonywanie postanowienia o środkach tymczasowych z 14 lipca w sprawie dotyczącej ustawy kagańcowej. Minister Ziobro uznał, że „ta decyzja to kolejny przejaw agresji Komisji wobec Polski, próba ograniczenia naszej suwerenności i zamach na polski porządek prawny”<sup>137</sup>. Minister wskazywał też, że istotą zarzutu komisji jest to, że w Polsce ze względu na sposób wyboru KRS proces wyboru sędziów jest upolityczniony. Podnosił, że w innych krajach Unii sędziów wybierają politycy, a KE nie ma do tego zastrzeżeń, co, jego zdaniem, świadczy o stosowaniu wobec Polski podwójnych standardów. „Jeśli KE i TSUE chcą pokazać działania zgodnie z prawem, nie mogą podejmować takich decyzji tylko wobec jednego kraju. Jak dotąd mamy do czynienia ze stosowaniem podwójnej miary wobec różnych państw i hipokryzji” mówił minister Ziobro<sup>138</sup>.

<sup>133</sup> Minister Sprawiedliwości: bezprawne decyzje TSUE nie mogą być wcielane w życie zgodnie z polską Konstytucją, gov.pl, 21.07.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-bezprawne-decyzje-tsue-nie-moga-byc-wcielane-w-zycie-zgodnie-z-polska-konstytucja>.

<sup>134</sup> Tamże.

<sup>135</sup> Oświadczenie Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro, gov.pl, 6.08.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-ministra-sprawiedliwosci-zbigniewa-ziobro>.

<sup>136</sup> Trybunał Konstytucyjny, sprawa K 6/21.

<sup>137</sup> Minister Sprawiedliwości: Komisja Europejska uderza w polski porządek prawny, gov.pl, 7.09.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-komisja-europejska-uderza-w-polski-porzadek-prawny>.

<sup>138</sup> Tamże.



Minister Sprawiedliwości krytykował też naciski instytucji unijnych na polskie samorządy, które przyjęły dyskryminujące osoby LGBT uchwały. Ziobro przekonywał, że „jesteśmy świadkami użycia mechanizmów przymusu i przemocy ekonomicznej. Komisja Europejska groźbą i szantażem stara się zablokować wypłatę środków dla samorządów, które podjęły uchwały chroniące rodzinę. Jest to możliwe dzięki rozszerzeniu w ubiegłym roku uprawnień Unii Europejskiej, przed czym przestrzegaliśmy”<sup>139</sup>.

6 października TSUE wydał wyrok w trybie prejudycjalnym w odpowiedzi na pytania sądu na kanwie sprawy sędziego Waldemara Żurka i wskazał, że przeniesienie sędziów do innych wydziałów sądów może być formą represji<sup>140</sup>. Minister Ziobro uznał, że „to kolejny przykład politycznych działań podejmowanych wbrew zapisom traktatów Unii Europejskiej” i przekonywał, że „zastosowania wobec sędziego Waldemara Żurka zmiana zakresu czynności służbowych wynikała z potrzeby wzmocnienia kadrowego wydziału sądu okręgowego pierwszej instancji”<sup>141</sup>. Minister uznał wyrok TSUE za „kolejny dowód, że TSUE nie jest sądem, ale organem politycznym Unii Europejskiej”<sup>142</sup>.

8 października, dzień po wydaniu przez TK wyroku w sprawie K 3/21 z wniosku premiera, stwierdzającego niezgodność z Konstytucją wyroków TSUE, Minister Sprawiedliwości oficjalnie zwrócił się do dawnego premiera Polski i byłego szefa Rady Europejskiej Donalda Tuska, lidera jednej z partii opozycyjnych, mówiąc o tym, że TK odpira „prawną agresję” ze strony UE<sup>143</sup>. Wiceminister Kaleta ocenił, że „Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie, które nie powinno budzić zdziwienia. Oznacza ono, że organy UE wypełniają swoje kompetencje w granicach określonych traktatami, bo na to się zgodziliśmy. Natomiast w sytuacjach, gdy próbują wbrew tym traktatom przypisywać sobie nowe kompetencje, to wówczas prymat ma Konstytucja”<sup>144</sup>.

W połowie października Ministerstwo Sprawiedliwości wezwało Komisję Europejską do zbadania zgodności ze standardami prawa unijnego niemieckiego modelu powoływania sędziów<sup>145</sup>. Ministerstwo stwierdziło też, że w Polsce wprowadzono „mechanizmy demokratyczne w wyborze sędziów”, co stało się „głównym zarzutem kierowanym wobec władz polskiego państwa”<sup>146</sup>.

<sup>139</sup> STOP szantażowi Unii Europejskiej wobec polskich samorządów, gov.pl, 24.09.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/stop-szantażowi-unii-europejskiej-wobec-polskich-samorządow>.

<sup>140</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (Wielka Izba) w sprawie C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798.

<sup>141</sup> Oświadczenie Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie wyroku TSUE, gov.pl, 6.10.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-ministerstwa-sprawiedliwosci-w-sprawie-wyroku-tsue>.

<sup>142</sup> Tamże.

<sup>143</sup> Minister Sprawiedliwości: przypomnę Donaldowi Tuskowi o prymacie Konstytucji, gov.pl, 8.10.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-przypomne-donaldowi-tuskowi-o-prymacie-konstytucji>.

<sup>144</sup> Tamże.

<sup>145</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości wzywa do zbadania niemieckiego modelu powoływania sędziów, gov.pl, 18.10.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-wzywa-do-zbadania-niemieckiego-modelu-powolywania-sedziow>.

<sup>146</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości wzywa do zbadania niemieckiego modelu powoływania sędziów, gov.pl, 18.10.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-wzywa-do-zbadania-niemieckiego-modelu-powolywania-sedziow>.

Ministerstwo uznał za przykład stosowania podwójnych standardów wobec Polski także wyrok ETPC w sprawie *Dolińska-Ficek i Oziemek przeciwko Polsce* z 8 listopada 2021 roku<sup>147</sup>. Trybunał orzekł, że przez udział Krajowej Rady Sądownictwa wybranej na zasadach zmienionych w 2017 roku w procesie nominacji sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, obsadzone nimi składy tej izby naruszają prawo skarżących do niezawisłego sądu. Ministerstwo Sprawiedliwości oceniło, że jest to przykład „nierównego traktowaniu państw Europy poprzez uzależnienie konkretnych rozwiązań prawnych od podziału państw na «starsze demokracje» i «nowe demokracje»”<sup>148</sup>. Minister Sprawiedliwości Ziobro ocenił, że „aktywność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka powinna spotkać się z odpowiednią reakcją” i „Europejski Trybunał Praw Człowieka podobnie jak Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej niebezpiecznie dąży do stworzenia chaosu prawnego w polskim wymiarze sprawiedliwości”<sup>149</sup>. Dlatego jako Prokurator Generalny skierował wniosek do TK w celu zbadania zgodności art. 6 EKPC, w rozumieniu nadanym wykładnią ETPC”, z polską Konstytucją<sup>150</sup>.

10 listopada Prokurator Generalny skierował kolejny wniosek do TK, zaskarżając interpretację przepisów prawa unijnego, na podstawie których wiceprezes TSUE wydaje zarządzenia o okresowych karach finansowych lub ryczałtu za nieprzestrzeganie orzeczonych przez TSUE środków tymczasowych<sup>151</sup>.

Minister Sprawiedliwości sugerował nierówne traktowanie państw Unii również na spotkaniu z unijnym komisarzem ds. Sprawiedliwości Didierem Reyndersem w Warszawie. Wręczył mu zdjęcia zniszczonej w II wojnie światowej Warszawy, podkreślając odpowiedzialność niemieckich okupantów. Ziobro dodał, że „ogrom zniszczeń był wynikiem segregacji narodów, która doprowadziła do zbrodni popełnionych na Polakach”. Jego zdaniem ma to wyjaśniać, dlaczego Polacy są szczególnie wrażliwi na nierówne traktowanie państw i dodał, że Polska wstępowała do UE, która miała szanować tę równość<sup>152</sup>. Jedną z fotografii przeznaczył dla komisarza Fransa Timmermansa, wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej. Minister Ziobro mówił też, że w Polsce „nie zgadzamy się, by jednym wolno było wprowadzać pewne zmiany w obszarze sądownictwa, w tym mechanizmy demokratycznego wyboru sędziów, a inne państwa były tego pozbawione, bo tak chce urzędnik Komisji Europejskiej lub sędzia TSUE, lub tego życzy sobie polityk na przykład w Berlinie”<sup>153</sup>.

<sup>147</sup> Wyrok ETPC z 8 listopada 2021 r., *Dolińska-Ficek i Oziemek przeciwko Polsce*, skargi nr 49868/19 i 57511/19.

<sup>148</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości sprzeciwia się stosowaniu podwójnych standardów wobec Polski, gov.pl, 8.11.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-sprzeciwia-sie-stosowaniu-podwojnych-standardow-wobec-polski>.

<sup>149</sup> Tamże.

<sup>150</sup> Trybunał Konstytucyjny, sprawa K 7/21.

<sup>151</sup> Trybunał Konstytucyjny, sprawa K 8/21.

<sup>152</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości: Nie ma zgody na podwójne standardy wobec członków UE, gov.pl, 18.11.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-nie-ma-zgody-na-podwojne-standardy-wobec-czlonkow-ue>.

<sup>153</sup> Tamże.

24 listopada TK wydał wyrok w sprawie K 6/21 z wniosku Prokuratora Generalnego i przychyłając się do argumentacji wnioskodawcy orzekł, że Artykuł 6 EKPC w zakresie w jakim pojęciem „sądu” obejmuje Trybunał Konstytucyjny oraz w zakresie, w jakim przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów TK, jest niezgodny z Konstytucją<sup>154</sup>. Ministerstwo Sprawiedliwości przyjęło wyrok w zadowoleniu, oceniając, że „postawi natomiast tamę precedensowym i uzurpacyjnym próbom ingerowania w polski ustroj, które to uprawnienia nigdy nie zostały ETPC przekazane w konwencji”<sup>155</sup>. Zdaniem Ministerstwa Sprawiedliwości, ETPC w wyroku w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce* przekroczył uprawnienia. Zdaniem Ministerstwa, strasburski Trybunał bezpodstawnie przychylił się do argumentacji firmy i uznał, że w TK orzekał sędzia, który nie miał do tego prawa.

Pod koniec listopada Ministerstwo Sprawiedliwości zaczęło promować planowane dalsze zmiany w sądownictwie. Nie przedstawiono projektu ustaw do publicznej wiadomości. Ministerstwo poinformowało, że zmiany będą polegać m.in. na uproszczeniu struktury sądów i innych działaniach, które wzmocnią niezależność sędziów od korporacji sędziowskiej, KRS i polityków. Planowane było na przykład wprowadzenie jednolitego statusu sędziego<sup>156</sup>.

W grudniu Minister Sprawiedliwości skierował list do Przewodniczącej Komisji Europejskiej „w sprawie ujawnionych polityczno-korupcyjnych uwikłań w TSUE”, domagając się wyjaśnienia powiązań sędziów Trybunału z Europejską Partią Ludową<sup>157</sup>. Zdaniem ministra, „medialne doniesienia, według których patologiczny układ tworzą unijni sędziowie, urzędnicy i politycy związani z Europejską Partią Ludową, nabierają wiarygodności w kontekście krzywdzących i nieuprawnionych działań TSUE i Komisji Europejskiej w stosunku do Polski”<sup>158</sup>. Minister zarzucił, że to nie Polska, ale Unia ma problem z przestrzeganiem demokratycznych standardów.

22 grudnia Komisja Europejska uruchomiła przeciwko Polsce procedurę przeciwko naruszeniom prawa unijnego w związku ze sposobem powołania i funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego. Minister Ziobro ocenił, że kwestionowanie przez „urzędników w Brukseli” prymatu polskiej Konstytucji jest kolejnym krokiem do federalizacji Unii<sup>159</sup>. Zarzucił Komisji Europejskiej zmierzanie do „ubezwłasnowolnienia państwa polskiego i polskiej demokracji. Chodzi o odebranie Polakom ostatecznie podmiotowości i suwerennego wyboru własnych władz: parlamentu,

<sup>154</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2021 r., K 6/21.

<sup>155</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka nie może oceniać legalności wyboru polskich sędziów, gov.pl, 25.11.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/europejski-trybunal-praw-czlowieka-nie-moze-oceniac-legalnosc-wyboru-polskich-sedziow>.

<sup>156</sup> Reforma sądownictwa wzmocni niezawisłość i niezależność sędziów, gov.pl, 29.11.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/reforma-sadownictwa-wzmocni-niezawislosc-i-niezaleznosc-sedziow>.

<sup>157</sup> List do przewodniczącej KE w sprawie ujawnionych polityczno-korupcyjnych uwikłań w TSUE, gov.pl, 11.12.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/list-do-przewodniczacej-ke-w-sprawie-ujawnionych-polityczno-korupcyjnych-uwiklaniach-w-tsue3>.

<sup>158</sup> Tamże.

<sup>159</sup> Kwestionowanie prymatu Konstytucji RP to zamach na polską suwerenność, gov.pl, 22.12.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/kwestionowanie-prymatu-konstytucji-rp-to-zamach-na-polska-suwerennosc>.

rządu czy trzeciej władzy w postaci sądów, w tym Trybunału Konstytucyjnego”<sup>160</sup>. Oskarżył instytucje UE o pozbawieniu Polaków prawa do decydowania „o obowiązującym w naszym kraju prawie i normach konstytucyjnych” i rzekomą zmianę, która ma polegać na tym, że „prawem nadrzędnym dla Polaków mają być traktaty i ich interpretacja przez agendy unijne”<sup>161</sup>. Minister Ziobro zapowiedział też działania prawne, które mają się temu przeciwstawić. Wiceminister Sebastian Kaleta powiedział, że „to już nie jest stosowanie podwójnych standardów, ale napaść na polską suwerenność”<sup>162</sup>.

## 14.5. Konkluzje

W 2021 roku, tak jak w poprzednich latach rządów Zjednoczonej Prawicy, osoby pełniące najważniejsze funkcje w państwie co do zasady zgadzały się z kierunkiem zmian dotyczącym sądownictwa i podzielały negatywną ocenę odnośnie kompetencji instytucji unijnych, zwłaszcza Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości UE, w zakresie oceny organizacji sądownictwa w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Pod względem ocen działań instytucji UE w zakresie praworządności w Polsce, stanowiska Prezydenta RP Andrzeja Dudy, premiera Mateusza Morawieckiego i Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry były spójne. Różniła ich używana retoryka. Zdecydowanie najostrzejszą antyunijną retorykę prezentowali politycy Solidarnej Polski, czyli lider tej partii, Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny zarazem, Zbigniew Ziobro, a także wiceminister Sebastian Kaleta, którego ton wypowiedzi był tożsamy z tonem przełożonego. Premier Morawiecki i prezydent Duda w porównaniu do ministra Ziobry posługiwali się bardziej stonowaną retoryką, ale obaj konsekwentnie popierali „dobrą zmianę” w sądownictwie i krytykowali instytucje Unii za poszerzanie swoich kompetencji. Prezydent Duda, który na początku 2021 roku, jak w latach ubiegłych, brał aktywny udział w oszczerczej kampanii wobec sędziów, pod koniec roku stonował swoje wypowiedzi i zaczął się dystansować od coraz bardziej antagonizującej polityki rządu wobec Unii. Najważniejszym wydarzeniem w 2021 roku było przejście rządzących od słów do czynów i dodanie do arsenału werbalnych i ataków na TSUE także ataków za pomocą środków prawnych. Przełomem było skierowanie przez premiera Morawieckiego wniosku do podporządkowanego partii rządzącej Trybunału Konstytucyjnego o weryfikację zgodności z polską Konstytucją interpretacji przepisów unijnych traktatów przedstawianej przez TSUE w orzeczeniach dotyczących niezawisłości sądownictwa. Ziobro jako Prokurator Generalny skierował zaś do TK wnioski w odpowiedzi na orzeczenia ETPC dotyczące Trybunału Konstytucyjnego, izb w Sądzie Najwyższym, a także okresowych kar finansowych nakładanych przez TSUE za nie wykonywanie zarządzonych środków tymczasowych w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał.

<sup>160</sup> Tamże.

<sup>161</sup> Tamże.

<sup>162</sup> Tamże.

## **Osoby zasiadające w konstytucyjnych organach państwa w roku 2021**

**Prezydent RP:** Andrzej Duda (I kadencja od 6 sierpnia 2015, II kadencja od 6 sierpnia 2020)

**Marszałek Sejmu:** Elżbieta Witek (od 9 sierpnia 2019)

**Marszałek Senatu:** Tomasz Grodzki (od 12 listopada 2019)

**Prezes Rady Ministrów:** Mateusz Morawiecki (od 11 grudnia 2017)

**Wiceprezesa Rady Ministrów:** Piotr Gliński (od 16 listopada 2015), Jarosław Gowin (od 16 listopada 2015 do 8 kwietnia 2020 i ponownie od 6 października 2020 do 14 sierpnia 2021), Jacek Sasin (od 4 czerwca 2019), Jarosław Kaczyński (od 6 października 2020).

**Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny:** Zbigniew Ziobro (od 16 listopada 2015)

### **Wiceministrowie Sprawiedliwości:**

- Marcin Warchoła – podsekretarz stanu (od 2015 do 2019), sekretarz stanu i pełnomocnik Rządu ds. praw człowieka (od 17 grudnia 2019)
- Sebastian Kaleta – sekretarz stanu (od 10 czerwca 2019)
- Michał Woś – sekretarz stanu (od 12 października 2020)
- Marcin Romanowski – podsekretarz stanu (od 4 czerwca 2019)
- Anna Dalkowska – podsekretarz stanu (od 9 września 2019)

### **„Trybunał Konstytucyjny”**

Prezes „Trybunału Konstytucyjnego”: Julia Przyłębska (od grudnia 2016)

W „Trybunale Konstytucyjnym” w 2021 zasiadali:

*Osoba (początek–koniec kadencji)*

- Mariusz Muszyński – Wiceprezes (3.12.2015–3.12.2024)
- Zbigniew Jędrzejewski (28.04.2016–28.04.2025)
- Leon Kieres (23.07.2012–23.07.2021)
- Krystyna Pawłowicz (5.12.2019–5.12.2028)
- Stanisław Piotrowicz (5.12.2019–5.12.2028)
- Justyn Piskorski (18.09.2017–18.09.2026)
- Julia Przyłębska (9.12.2015–9.12.2024) – Prezes
- Piotr Pszczółkowski (3.12.2015–3.12.2024)
- Bartłomiej Sochański (9.04.2020–9.04.2029)
- Jakub Stelina (5.12.2019–5.12.2028)
- Wojciech Sych (8.05.2019–8.05.2028)
- Michał Warciński (20.12.2016–20.12.2025)
- Rafał Wojciechowski (7.01.2020–7.01.2029)
- Jarosław Wyrembak (30.01.2018–30.01.2027)
- Andrzej Zielonacki (28.06.2017–28.06.2026)

**Sąd Najwyższy**

I Prezes Sądu Najwyższego:

- Małgorzata Manowska (od 26 maja 2020)

„Izba Dyscyplinarna SN”:

- Małgorzata Bednarek
- Jarosław Duś
- Jan Majchrowski
- Mariusz Łodko
- Piotr Sławomir Niedzielak
- Tomasz Robert Przesławski
- Adam Grzegorz Roch
- Jarosław Sobutka
- Adam Rafał Tomczyński
- Ryszard Jacek Witkowski
- Jacek Stanisław Wygoda
- Konrad Kamil Wytrykowski
- Paweł Antoni Zubert

„Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN”:

- Leszek Bosek
- Dariusz Czajkowski
- Paweł Czubik
- Tomasz Demendecki
- Marek Dobrowolski
- Paweł Księżak
- Joanna Lemańska
- Marcin Łochowski
- Oktawian Nawrot
- Janusz Niczyporuk
- Adam Redzik
- Mirosław Sadowski
- Ewa Stefańska
- Aleksander Stępkowski
- Maria Szczepaniec
- Krzysztof Wiak
- Jacek Widło
- Grzegorz Żmij

**Naczelnny Sąd Administracyjny**

- Marek Zirk-Sadowski (od 17 lutego 2016) – Prezes

**„Krajowa Rada Sądownictwa”**

Przewodniczący „KRS”:

- Leszek Mazur (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.

Wiceprzewodniczący „KRS”:

- Wiesław Johann (Przedstawiciel Prezydenta RP), członek Rady od 30 września 2015 r.
- Arkadiusz Mularczyk (Poseł na Sejm RP), członek Rady od 22 listopada 2019 r.



**Rzecznik Prasowy „KRS”:**

- Maciej Mitera (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.

**Pozostali członkowie „KRS”:**

- Marek Ast (Poseł na Sejm RP), członek Rady od 22 listopada 2019 r.
- Dariusz Drajewicz (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Jarosław Dudzicz (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Grzegorz Furmankiewicz (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Marek Jaskulski (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Joanna Kołodziej-Michałowicz (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Jędrzej Kondek (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Bartosz Kownacki (Poseł na Sejm RP), członek Rady od 22 listopada 2019 r.
- Krzysztof Kwiatkowski (Senator RP), członek Rady od 17 stycznia 2020 r.
- Ewa Łąpińska (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Zbigniew Łupina (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Małgorzata Manowska (I Prezes Sądu Najwyższego), członek Rady od 26 maja 2020 r.
- Maciej Nawacki (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Dagmara Pawełczyk-Woicka (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Rafał Puchalski (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Kazimierz Smoliński (sędzia), członek Rady od 22 listopada 2019 r.
- Paweł Styrna (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Bogdan Zdrojewski (Senator RP), członek Rady od 17 stycznia 2020 r.
- Zbigniew Ziobro (Minister Sprawiedliwości), członek Rady od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r. (Minister Sprawiedliwości), od 16 listopada 2015 r. (Minister Sprawiedliwości)
- Marek Zirk-Sadowski (Prezes NSA), członek Rady od 17 lutego 2016 r.

**Rzecznik Praw Obywatelskich**

- Adam Bodnar (2015–2021)
- Marcin Wiącek (od 2021)

## Prezydent RP Andrzej Duda – wystąpienia i wywiady

### Wywiad Andrzeja Dudy dla dziennika „Financial Times”<sup>1</sup>

„Nadrzędność prawa międzynarodowego ma tu fundamentalne znaczenie. Tak długo, jak przestrzegane jest prawo międzynarodowe, nie ma wojny. Jeżeli prawo międzynarodowe jest łamane, to skutkiem tego jest zawsze konflikt, a czasami niestety konflikt militarny, który jest tragiczny dla państw, dla narodów i niesie nieszczęście, śmierć, głód i biedę. Musimy zrobić wszystko, by tego uniknąć. Jedynym sposobem, aby to osiągnąć, jest wymuszenie przestrzegania prawa międzynarodowego. Jedynym sposobem, aby to zrobić bez karabinów, armat i bomb, są sankcje. Jesteśmy więc gotowi pomóc w budowaniu konsensusu w tej sprawie” – powiedział Andrzej Duda w kontekście rozmowy o sytuacji na Białorusi.

### Rozmowa z Prezydentem RP w programie „Gość Wydarzeń”<sup>2</sup>

„Rozmowa o Funduszu Odbudowy toczy się nie tylko u nas, Panie Redaktorze, ale ona toczy się w całym szeregu państw. W Niemczech na przykład jest bardzo mocne polityczne starcie na ten temat, dlatego że socjaliści twierdzą, że Fundusz jest wspaniały, dlatego że ma on prowadzić do unii fiskalnej, natomiast chadecy mówią, że absolutnie nie może prowadzić do unii fiskalnej, dlatego że cały ten program ma charakter incydentalny i tylko i wyłącznie służy wyprowadzeniu Unii Europejskiej z sytuacji kryzysowej, w jaką wpadła w związku z pandemią koronawirusa. Więc chociażby tam także jest wielka dyskusja i sprawa znajduje się w trybunale konstytucyjnym niemieckim, więc to nie jest tylko kwestia dyskusji u nas. Ale jak Pan słyszy, że Fundusz Odbudowy godzi w naszą suwerenność, co Pan myśli? To nie jest tylko kwestia dyskusji u nas. Być może trzeba przy ratyfikacji dodać jakieś dodatkowe klauzule, które właśnie wskazują na to, że rzeczywiście w naszym przekonaniu ma on charakter incydentalny czy że służy jednorazowo wyłącznie temu, aby wyprowadzić Unię Europejską z kryzysu i dać nowy impuls do rozwoju, ale też z drugiej strony proszę pamiętać, że rzeczywiście Unia pogrążyła się w kryzysie, że gospodarki zostały w ogromnym stopniu uderzone tym, co działo się w ciągu ostatniego roku, a to są ogromne pieniądze, które jest szansa wygenerować po to, żeby właśnie wpompować je w rynek gospodarczy Unii Europejskiej, w tym u nas, i że to oznacza olbrzymią szansę rozwojową na przyszłość, coś w rodzaju planu Marshalla.”

---

<sup>1</sup> Andrzej Duda w rozmowie z dziennikiem „Financial Times”, Prezydent.pl, 25.01.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/prezydent-rp-andrzej-duda-w-rozmowie-z-dziennikiem-financial-times-4841>.

<sup>2</sup> Rozmowa z Prezydentem RP w programie „Gość Wydarzeń”, Prezydent.pl, 23.04.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/rozmowa-z-prezydentem-rp-w-programie-gosc-wydarzen,4847>.

## Wspólny list Prezydentów z okazji Dnia Europy 8 maja 2021<sup>3</sup>

„Porozmawiajmy o Europie”

Z okazji Dnia Europy składamy najlepsze życzenia wszystkim obywatelom naszego kontynentu. Tegoroczny Dzień Europy jest wyjątkowy. Drugi rok z rządu obchodzimy go w trudnych warunkach pandemii COVID-19. Solidaryzujemy się ze wszystkimi, których dotknęły jej skutki. Tegoroczny Dzień Europy jest wyjątkowy również dlatego, że zbiega się z początkiem Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Wzywamy wszystkich obywateli Unii Europejskiej do skorzystania z tej unikalnej możliwości kształtowania naszej wspólnej przyszłości.

Okoliczności, w których obywa się dyskusja w sprawie przyszłości Europy różnią się znacząco od tych, które towarzyszyły nam w latach ubiegłych. Może się wydawać, iż w obecnej sytuacji nie ma czasu na pogłębioną dyskusję na temat przyszłości Europy. Wręcz przeciwnie, pandemia COVID-19 przypominała nam, co w życiu jest naprawdę ważne: zdrowie, nasz stosunek do przyrody, relacje z bliźnimi, wzajemna solidarność oraz wspólna praca. Pandemia postawiła przed nami pytania o to jak żyjemy. Pokazała siłę integracji europejskiej, a także jej słabości. Na wszystkie te tematy musimy rozmawiać.

Wyzwania, z którymi mierzymy się jako Europejczycy są różnorakie: począwszy od rozwiązania kryzysu klimatycznego i stworzenia zielonych gospodarek, przy jednoczesnym zachowaniu równowagi w obliczu rosnącej konkurencyjności globalnych aktorów, aż po transformację cyfrową naszych społeczeństw. Konieczne będzie opracowanie nowych metod i nowych rozwiązań.

Siła naszych demokracji polega na włączeniu wielu głosów społecznych w celu znalezienia najlepszej drogi na przyszłość. Im więcej osób będzie uczestniczyć w szerokiej i otwartej dyskusji, tym lepiej dla naszej Unii. Europejski projekt nie ma precedensu w historii.

Mija właśnie 70 lat od podpisania Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz 64 lata od chwili narodzin Wspólnoty Europejskiej w Rzymie. W tamtym czasie, europejscy przywódcy znaleźli sposoby na zjednoczenie rozdartej wojną Europy. Przed trzydziestu laty Wschód i Zachód Europy zaczęły zbliżać się do siebie. Bardzo różne państwa połączyły się tworząc Unię Europejską. Każdy kraj ma swoje własne doświadczenia historyczne i bagaż przeszłości, z którymi radzi sobie samodzielnie a także w ramach relacji z innymi państwami.

Projekt europejski to projekt pokoju i pojednania. Był taki od samego początku i takim pozostaje również dzisiaj. Opowiadamy się za wspólną wizją strategiczną dla Europy, Europy całej, wolnej, zjednoczonej i pokojowej.

Wszystkie fundamentalne zasady integracji europejskiej nadal zachowują wyjątkową aktualność: wolność, równość, poszanowanie praw człowieka, praworządność i wolność słowa, solidarność, demokracja oraz lojalność wśród państw członkowskich.

W jaki sposób możemy zagwarantować aktualność tych fundamentalnych zasad integracji europejskiej w przyszłości?

Chociaż czasami można odnieść wrażenie, że Unia Europejska nie jest wyposażona wystarczająco dobrze, aby sprostać wielości wyzwań, które pojawiły się w ciągu ostatnich 10 lat – począwszy od kryzysu gospodarczo-finansowego, poprzez wyzwania w działaniach na rzecz sprawiedliwego i godziwego systemu migracyjnego, po trwającą pandemię – to wszyscy zdajemy sobie sprawę, że każdemu z nas byłoby dużo trudniej w pojedynkę.

<sup>3</sup> Wspólny list Prezydentów z okazji Dnia Europy, prezydent.pl, 8.05.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wspolny-list-prezydentow-z-okazji-dnia-europy,4469>.

Jak najlepiej wzmocnić europejską współpracę i solidarność oraz zagwarantować, że wyjdziemy z obecnego kryzysu zdrowotnego bardziej odporni na przyszłe wyzwania? Potrzebujemy silnej i skutecznej Unii Europejskiej, Unii Europejskiej będącej globalnym liderem na drodze transformacji w kierunku zrównoważonego, neutralnego klimatycznie, wspieranego przez cyfryzację rozwoju. Potrzebujemy Unii Europejskiej, z którą wszyscy możemy się identyfikować, pewni tego, że zrobiliśmy wszystko co w naszej mocy dla dobra przyszłych pokoleń.

Możemy to osiągnąć razem. Konferencja w sprawie Przyszłości Europy będzie okazją do otwartej dyskusji o Unii Europejskiej oraz do wysłuchania naszych obywateli, a w szczególności ludzi młodych. Tworzy ona przestrzeń dialogu, konwersacji i dyskusji na temat tego czego oczekujemy od Unii Europejskiej jutro i tego co możemy do niej wnieść dziś. Musimy pomyśleć o naszej wspólnej przyszłości.

Dlatego zapraszamy Państwa do dyskusji oraz pomocy we wspólnym znalezieniu drogi na przyszłość.

Andrzej Duda Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej  
Alexander Van der Bellen Prezydent Republiki Austrii  
Rumen Radew Prezydent Republiki Bułgarii  
Zoran Milanović Prezydent Republiki Chorwacji  
Nicos Anastasiades Prezydent Republiki Cypryjskiej  
Miloš Zeman Prezydent Republiki Czeskiej  
Kersti Kaljulaid Prezydent Republiki Estońskiej  
Sauli Niinistö Prezydent Republiki Finlandii  
Emmanuel Macron Prezydent Republiki Francuskiej  
Frank-Walter Steinmeier Prezydent Republiki Federalnej Niemiec  
Katerina Sakellariopoulou Prezydent Republiki Greckiej  
János Áder Prezydent Węgier  
Michael D. Higgins Prezydent Irlandii  
Sergio Mattarella Prezydent Republiki Włoskiej  
Egils Levits Prezydent Republiki Łotewskiej  
Gitanas Nausėda Prezydent Republiki Litewskiej  
George Vella Prezydent Republiki Malty  
Marcelo Rebelo de Sousa Prezydent Republiki Portugalskiej  
Klaus Iohannis Prezydent Rumunii  
Zuzana Čaputová Prezydent Republiki Słowackiej  
Borut Pahor Prezydent Republiki Słowenii

#### **Wywiad Andrzeja Dudy dla TVP Info, przeprowadzony przez Michała Adamczyka (fragmenty)<sup>4</sup>**

**Michał Adamczyk: Panie Prezydencie, ratyfikował Pan dziś decyzję o zasobie środków własnych w budżecie Unii Europejskiej, a to oznacza zielone światło dla uruchomienia środków z Funduszu Odbudowy. To była dla Pana decyzja oczywista czy też wymagała jakiejś głębszej analizy?**

Andrzej Duda: Oczywiście, że była poprzedzona bardzo głęboką analizą – i to prowadzoną od dłuższego czasu. Zresztą poprosiłem też Kolegium ds. Polityki Międzynarodowej – które powo-

<sup>4</sup> Wywiad Andrzeja Dudy dla TVP Info, Prezydent.pl, 31.05.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/wywiad-andrzeja-dudy-dla-tvp-info-caly,4851>.

łałem tu, w Kancelarii Prezydenta, składające się z ekspertów właśnie zajmujących się kwestiami międzynarodowymi – o analizę tego tematu. Kilka tygodni temu mieliśmy w tej sprawie specjalne posiedzenie, podczas którego wysłuchałem różnych głosów eksperckich. Podsumowując całą tamtą dyskusję: eksperci wskazywali, że ten plan powinien zostać przyjęty, że Polska powinna go zaakceptować, że liczą na to, że – po pierwsze – parlament to zrobi, a po drugie – że sugerują mi, jako Prezydentowi Rzeczypospolitej, akceptację dla tego rozwiązania, że jest to najlepsze w tej chwili rozwiązanie, jakiego Polska może w tej sytuacji dokonać i jaką mogą podjąć polskie władze. Tak też postąpiłem. Przy czym muszę powiedzieć w tym kontekście, że jestem usatysfakcjonowany, że przez parlament przetoczyła się dyskusja na ten temat. To bardzo dobrze, że dyskutowano o tym zarówno w Sejmie, jak i w Senacie. To bardzo dobrze, że dużo na ten temat dyskutowano także w mediach, że były prezentowane różne zdania polityków. Bo temat z całą pewnością jest tak poważny, że zasługiwał na rzetelną debatę polityczną – taką, której może się przysłuchiwać społeczeństwo, w której pojawiają się różne stanowiska i różne zdania. Apelowalem o to zresztą, by taka debata była. I dobrze, że tak się stało. Aczkolwiek uważam, że bardzo dobrze, że zarówno Sejm, jak i Senat zaakceptowały ratyfikację. Rzeczywiście dziś, jako Prezydent Rzeczypospolitej, mogłem jej już ostatecznie dokonać, podpisując odpowiedni dokument. Tak że od strony polskiej ratyfikacja nastąpiła, czyli zielone światło z polskiej strony do tego, by uruchomić Europejski Instrument na rzecz Odbudowy – to zielone światło zostało poczynione.

**Mówi Pan o dyskusji, ale być może to było coś więcej niż tylko dyskusja. To był poważny spór polityczny toczony nie tylko w Sejmie. Na dobrą sprawę nie wiedzieliśmy, jak zachowają się niektóre ugrupowania polityczne, bo twierdziły, że zagłosują „za”, później „przeciw”, ostatecznie wstrzymywały się od głosu. Widzieliśmy, co działo się w Senacie – ustawa była przetrzymywana przez trzy tygodnie. Ale ostatecznie nic w niej nie zmieniono. Jesteśmy ostatnim krajem w Unii Europejskiej, który ratyfikuje Fundusz Odbudowy.**

Niemniej ratyfikacja nastąpiła. Fundusz Odbudowy to rzeczywiście olbrzymi plan finansowy, który niektórzy porównują ze słynnym planem Marshalla, który kiedyś stał się początkiem wielkiej prosperity gospodarczej Europy Zachodniej. Miejmy nadzieję, że tak się stanie także teraz. To gigantyczna, niewyobrażalna wręcz kwota 750 mld euro, jaka jest przewidziana w całym planie, instrumencie finansowym, podzielona na dwie części: 390 mld jako środki, które nie będą zwracane przez państwa członkowskie, oraz 360 mld jako środki, które będą udzielane w formie pożyczek. Jest to niezwykle impuls finansowy dla rozwoju przede wszystkim infrastrukturalnego, bo to bardzo poważna sprawa. Mam nadzieję, że to nie tylko pozwoli wyjść z kryzysu spowodowanego koronawirusem, ale przede wszystkim – patrząc z punktu widzenia naszego kraju – będą to środki, które pozwolą nam na wykonanie swoistego skoku inwestycyjnego. Że my po prostu dokonamy olbrzymiego postępu inwestycyjnego, będziemy mogli zrealizować duże, wielkie zamierzone inwestycje. Bardzo cieszę się z tego, że tak będzie, i liczę na to, że wszelkie możliwości ku temu zostaną spełnione i że te zobowiązania, obietnice, które zostały złożone przez Komisję Europejską, przez Radę Europejską, będą dotrzymane.

**W ostatnim tygodniu opinię publiczną zelektryzowała informacja, że TSUE, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jednoosobowo podjął decyzję, to nawet nie jest wyrok, tylko decyzja, która jest środkiem zapobiegawczym, dotyczącą natychmiastowego zamknięcia kopalni w Turowie. I byli w Polsce politycy, którzy mówili „tak, należy natychmiast zamknąć tę kopalnię”. To ważni politycy. Chciałbym usłyszeć komentarz od Pana Prezydenta właśnie w tej sprawie.**

Tak, ważni, ale niepoważni, chciałoby się odpowiedzieć, panie redaktorze. Proszę pamiętać, że to są tysiące miejsc pracy, z których ludzie utrzymują swoje rodziny z uzyskiwanych w tych

miejscach zarobków, że to jest duża część polskiego sektora energetycznego. To jest surowiec energetyczny, dzięki któremu w tej chwili wytwarzamy w Polsce znaczącą część energii i ta decyzja, która została podjęta jednoosobowo – jednoosobowo chcę podkreślić – to jest naprawdę szokujące, że tak dalece uderzającą gospodarczo w państwo decyzję podejmuje jedna osoba; muszę powiedzieć, że ja byłem tym głęboko zdumiony, że ta decyzja ma taką, a nie inną treść, jest to dla mnie po prostu niepoważne i powiedziałbym wręcz nieodpowiedzialne i niezrozumiałe, biorąc pod uwagę, że choćby u naszych sąsiadów, dosłownie tuż za naszymi granicami znajdują się kopalnie węgla brunatnego. Węgiel brunatny jest wydobywany w ogromnych ilościach i tam ten problem wydaje się zupełnie niedostrzegany. Natomiast uderzenie następuje właśnie w nas, powtarzam bardzo poważne uderzenie w naszą gospodarkę. Ja oczywiście jestem zwolennikiem tego, żebyśmy realizowali postulaty związane z ochroną środowiska i ochroną klimatu, ale uważam, że musimy to zrobić, stosując zasadę just transition, którą zaproponowaliśmy i przyjęliśmy w czasie konferencji COP24, Światowej Konferencji Klimatycznej w Katowicach w 2018 roku, nie tylko my, ale cały szereg państw z całego świata, zasadę sprawiedliwej transformacji, transformacji, która będzie się odbywała z uwzględnieniem potrzeb społecznych. To jest klasyczny przykład próby wymuszenia transformacji z pełnym nieliczeniem się z jakimikolwiek potrzebami społecznymi, realiami państwowymi, energetycznymi, właśnie społecznymi, choćby pod względem pracowniczym, miejsc pracy, utrzymania rodzin, sytuacji całego regionu, w którym ta kopalnia się znajduje. W związku z powyższym my absolutnie na takie działanie się nie zgadzamy, bo to jest naruszenie wszelkich zasad i jeżeli tak miałyby się odbywać transformacja energetyczna w Unii Europejskiej, to jest to transformacja, której ogromna część Unii Europejskiej nie będzie w stanie przyjąć.

**Tym bardziej że za naszą zachodnią granicą wciąż działają kopalnie podobne do tej w Turowie. Podobnie zresztą w Czechach tych kopalń jest dużo więcej, ale uwagi dotyczyły tylko polskiej kopalni.**

(...)

**Prezydent: Liczba skarg nadzwyczajnych wzrasta. Prezydent RP na konferencji „Skarga nadzwyczajna – dotychczasowe doświadczenia i pespektywy”<sup>5</sup>**

*Wielce Szanowna Pierwsza Pani Prezes Sądu Najwyższego,*

*Szanowna Pani Prezes Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – właśnie ds. skargi nadzwyczajnej,*

*Szanowni Państwo Prezesi – Panie i Panowie,*

*Szanowne Panie i Szanowni Panowie Sędziowie,*

*Szanowni Panie i Panowie Profesorowie,*

*Wszyscy Szanowni Państwo,*

*Ministrowie, czyli rzecznicy,*

*Wszyscy Dostojni Przybyli Goście!*

Bardzo dziękuję za obecność na tej konferencji – nie ukrywam – bardzo dla mnie ważnej, ważnej także dla urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej jako takiego, ze względu na to, że celem tej konferencji jest przedyskutowanie [tego tematu] z Państwem – z praktykami, z tymi, którzy na co dzień operują w materii problematyki skargi nadzwyczajnej, w jej obecnej konstrukcji, w jej obecnych

<sup>5</sup> Prezydent: Liczba skarg nadzwyczajnych wzrasta, Prezydent.pl, 18.06.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/prezydent-skarga-nadzwyczajna-powinna-byc-istotnym-elementem-uzdawiania-wymiaru-sprawiedliwosci,4506>.



realiach, a więc mają Państwo już kilkuletnie doświadczenie w pracy ze skargami nadzwyczajnymi, zarówno Panie Prezes, Panowie Prezesi, Państwo Sędziowie, jak i Panowie Ministrowie, przedstawiciele podmiotów, organów, które są uprawnione do tego, by składać skargi nadzwyczajne do Sądu Najwyższego, realizując w ten sposób wnioski obywatelskie, które do nich wpływają.

Konferencja służy temu, by – po pierwsze – omówić czas, gdy instytucja skargi nadzwyczajnej funkcjonuje. Więc pytanie: jak funkcjonuje – dobrze czy źle? I w związku z tym druga kwestia: jakie powinny być wnioski de lege ferenda, czyli jakie powinny być wnioski także na przyszłość.

Dlatego że dla mnie jest oczywistą sprawą, że wprowadzanie instytucji skargi nadzwyczajnej było pewnym eksperymentem, który zresztą odbywał się – jak Państwo pamiętają – z wielkim hukiem, żeby nie powiedzieć wrzaskiem niektórych środowisk, oburzonych tym, że ktokolwiek może twierdzić, że jakiś prawomocny wyrok sądowy został w ogóle źle wydany i może być wydany z naruszeniem prawa czy też w sposób naruszający sprawiedliwość.

Nigdy nie byłem ani sędzią, ani adwokatem, ani rzecznikiem praw obywatelskich, ale przez kilka lat byłem posłem w polskim parlamencie, byłem posłem także do Parlamentu Europejskiego. Jako prawnik, doktor nauk prawnych jednocześnie prowadziłem – oczywiście – biuro poselskie, do którego każdy zainteresowany obywatel mógł przyjść, by przedstawić swoje żale, wnioski czy po prostu porozmawiać z posłem i jego współpracownikami.

Nie ukrywam, że gdy mieszkańcy Krakowa i w ogóle mojego okręgu zorientowali się – a stało się to dość szybko – że biuro posła Andrzeja Dudy udziela de facto nieodpłatnych porad prawnych, zrobiło się u nas bardzo gęsto, przychodziło bardzo wielu ludzi. W związku z powyższym udało się – na szczęście – zebrać grupę bardzo otwartych młodych ludzi, którzy chcieli pomagać. I tę obsługę prawną prowadziliśmy, mam nadzieję, na w miarę wysokim poziomie.

Ale przede wszystkim przychodziło mnóstwo ludzi, którzy mieli ogromne poczucie skrzywdzenia. Jeżeli ktoś mnie pyta: „Skąd Pan wie, że w Polsce ludzie uważają, że wymiar sprawiedliwości źle działa, i generalnie jest poczucie raczej niesprawiedliwości niż sprawiedliwości polskiego państwa w tym tego słowa znaczeniu?”, to mówię: „Niestety z autopsji, bardzo mi przykro, ale sam miałem z tymi ludźmi do czynienia. Przychodzili, płakali, błagali”.

Jest tak, że biuro poselskie to takie miejsce, gdzie ludzie przychodzą, z reguły mając już wyczerpane wszystkie możliwości – jest to przychodzenie z proszeniem o ratunek w sytuacjach beznadziejnych. Niestety, udaje się pomóc w bardzo niewielu przypadkach. Czasem się udaje – i jest to wielka satysfakcja, ale rzeczywiście najczęściej są to sprawy beznadziejne.

Bardzo podobna sytuacja była później tu, gdy założyliśmy Dudapomoc – najpierw jeszcze w trakcie kampanii prezydenckiej, a potem już, gdy wybrano mnie na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej, w pełni w strukturach Kancelarii Prezydenta. Do dzisiaj to biuro z powodzeniem funkcjonuje. Mamy zespół obsługi, który codziennie przyjmuje petentów z całej Polski, właśnie po to, by udzielać im nieodpłatnych porad prawnych, pomagać w różnych sytuacjach.

Więc bezmiar niesprawiedliwości i przede wszystkim poczucia niesprawiedliwości, skrzywdzenia przez wymiar sprawiedliwości był gigantyczny i jest ogromny. Trzeba było coś z tym zrobić.

Tym bardziej że rzeczywiście były sprawy, które robiły wrażenie ewidentnych naruszeń prawa i zdrowego rozsądku przez sądy, w niepojętych w ogóle sytuacjach. Nie brakowało tego.

Więc gdy słyszę niektóre wypowiedzi elit prawniczych o demokratycznym państwie prawa itd., to myślę, że powinni doczytać sobie art. 2 konstytucji i zobaczyć, że jest tam taki przecinek i jest napisane „urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. A o to, czy zasady

sprawiedliwości społecznej są naprawę urzeczywistniane, czy nie, trzeba po prostu zapytać ludzi, a nie zastanawiać się nad tym, co się – że tak powiem – państwu wydaje.

Jeżeli ludzie mówią, że państwo jest niesprawiedliwe, to znaczy, że jest niesprawiedliwe – i koniec, i nie ma co z nimi specjalnie dyskutować. Zwłaszcza jeżeli mówią to gremialnie. Bo – oczywiście – jednostki niezadowolone zawsze będą, każdy zdaje sobie z tego sprawę. Większość spraw sądowych ma to do siebie, że są dwie strony – jedna wygrywa, druga przegrywa. I ten, kto przegrywa, bardzo często jest niezadowolony ze wszystkiego i ma pretensje.

Ale bardzo często są ludzie rzeczywiście zdeterminowani, ze sprawami bardzo skomplikowanymi. Chcieliśmy w tym pomóc. Nie ukrywam, że człowiekiem, który bardzo mnie też mobilizował, by wprowadzić taką regulację, był Janusz Wojciechowski – wszyscy Państwo znają to nazwisko i tę osobę. Niektórzy pewnie bezpośrednio, niektórzy z mediów.

Janusz przez całe lata nie tylko był sędzią, a później politykiem, ale przede wszystkim – jako polityk, a zarazem także adwokat – potem prowadził biuro, w którym właśnie udzielał nieodpłatnych porad prawnych. Miał o wiele większe niż ja, dużo bardziej długoletnie doświadczenie w tym zakresie.

Był wielkim rzecznikiem wprowadzenia instytucji, która pozwoli na podniesienie z powrotem na poziom bardzo poważnego rozpatrzenia, przez naprawę już najwyższej klasy autorytetów prawnicze w naszym kraju właśnie takich spraw, przez które ludzie chodzą zrozpaczeni i szukają pomocy.

I taka była geneza powstania skargi nadzwyczajnej: po to właśnie, by ludzie, którzy mają autorytet prawniczy, wiedzę prawniczą, znakomite doświadczenie prawnicze, a zarazem są ludźmi uczciwymi, o nieposzlakowanej opinii, po prostu jeszcze raz przyjrzeni się sprawie. Także mając możliwość weryfikacji faktów funkcjonujących w tej sprawie przy rozstrzygnięciu. W jaki sposób w ogóle ten stan faktyczny został ustalony przez sąd? Jakim dowodom ten sąd dał wiarę i dlaczego? I czy rzeczywiście dobrze zrobił, orzekając najczęściej w kilku instancjach? O to chodziło w skardze nadzwyczajnej.

Chodziło o to, by ludzie mogli te orzeczenia po prostu jeszcze raz zweryfikować, żeby ktoś się z tą sprawą zapoznał. By zapobiec sytuacji pod tytułem, że nagle Sąd Najwyższy zostanie zalany nieprawdopodobną liczbą skarg nadzwyczajnych bez żadnej kontroli, wprowadziliśmy szczebel pośredni. Trochę jak kiedyś było przy rewizji nadzwyczajnej – bardzo starej instytucji, dawno już niefunkcjonującej.

A mianowicie: żeby były pośrednie odpowiedzialne podmioty, które będą tym pierwszym sitem weryfikującym właśnie od strony prawniczej, fachowej, a zarazem także z uwzględnieniem – z uwagi na charakter ich funkcji – właśnie na przykład spraw obywateli czy spraw pacjentów, czy innych, które znajdują się w szczególnie sposób w gestii tych podmiotów; żeby one były już tym podmiotem bezpośrednio wnoszącym skargi do Sądu Najwyższego – te, które z ich punktu widzenia rzeczywiście są zasadne i odpowiadają wymogom stawianym skardze nadzwyczajnej przez przygotowane w tym celu przepisy.

W 2017 roku ta ustawa – jak Państwo wiedzą – została przyjęta. Przyjeliśmy wtedy, że będzie możliwość weryfikowania orzeczeń nawet już dawno prawomocnych, bo od 1997 roku, bodajże od 17 października, o ile dobrze pamiętam. Później zaistniała przez okres trzech lat od momentu wejścia w życie ustawy. Potem jednak czas pokazał, że trzeba ten okres wydłużyć, więc zaproponowałem jego wydłużenie o kolejne trzy lata – bo on się kończył w tym roku, w 2021 – do 2024 roku. Tak się stało.

Trzeba powiedzieć, że liczba skarg nadzwyczajnych, które są składane, wzrasta. Ktoś powie: „Wątpliwe, czy to dobrze”. Powiem tak: niestety, ona jakby tylko potwierdza diagnozę, która stała u podstaw ustanowienia skargi nadzwyczajnej, że rzeczywiście jest ogromne poczucie niesprawiedliwości i ludzie potrzebują tego ponownego rozpatrzenia.

Bardzo często – jak Państwo doskonale wiedzą jako doświadczeni praktycy – już sam fakt, że sprawa jest ponownie badana, stanowi pewien balsam na dusze tych ludzi i pokazuje, że państwo polskie jednak pochyła się nad ich sprawą i próbuje coś w tej kwestii zrobić – że to nie jest tak, że oni są pozostawieni całkowicie sami sobie. Nie – jest podmiot, do którego można złożyć wniosek o skargę nadzwyczajną, on to bada, zastanawia się nad tym, uzasadnia to, rozmawia. To jest też ważne.

Dlatego wbrew wszystkim, którzy byli i są przeciw, z dużą atencją podchodzę do tej instytucji. Jestem ogromnie wdzięczny – chcę to z całą mocą podkreślić – Sądowi Najwyższemu za cały szereg orzeczeń, a zwłaszcza ich uzasadnień dotyczących skargi nadzwyczajnej, bo bardzo często miałem poczucie, jakbym sam pisał to uzasadnienie; że ja też bym tak opisał instytucję skargi nadzwyczajnej i to, czemu w rzeczywistości ona służy.

Ogromnie za to dziękuję. Będę wdzięczny za wszystkie Państwa głosy tu, na dzisiejszej konferencji, w tej dzisiejszej debacie, dlatego że bardzo zależy mi na tym, by ta instytucja istniała i była istotnym elementem uzdrawiania polskiego wymiaru sprawiedliwości. Bo będzie ogromną mocą uzdrawiającą dla niego to, że ludzie coraz bardziej będą mieli poczucie, że wymiar sprawiedliwości jest sprawiedliwy i dobrze działa.

A będą mieli to poczucie, gdy będą uważali, że państwo jest sprawiedliwe – nie mam co do tego żadnych wątpliwości. Gdy będą uważali, że państwo rzeczywiście pochyła się nad ich sprawami – tego cały czas przez ostatnie dziesięciolecie brakowało. I choćby nie wiem jak mi opowiadano, jak szczęśliwym państwem była III RP, to będę mówił, że pod tym względem raczej jest to wątpliwe. I że jest to na pewno brak, który cały czas trzeba jeszcze w naszym kraju naprawiać.

Dziękuję wszystkim, którzy się do tego przyczyniają. Dziękuję wszystkim Państwu, że chcecie na ten temat dyskutować. Mam nadzieję, że właśnie zostaną zgłoszone różnego rodzaju propozycje co do tego, jakie można wprowadzić zmiany i modyfikacje, bo uważam, że jest to bardzo ważne.

Powiem więcej: myślę, że jesteśmy bardzo uważnie obserwowani – my, w których rękach spoczywa właśnie odpowiedzialność za te sprawy: na ile podchodzimy do tego w sposób sensytywny i na ile jesteśmy rzeczywiście wyczuleni na ludzkie sprawy, ludzkie poczucie sprawiedliwości i staramy się uczynić otaczającą nas rzeczywistość wymiaru sprawiedliwości rzeczywiście sprawiedliwą i bardziej ludziom przyjazną.

Mam nadzieję, że takie właśnie odczucie uda nam się w naszym kraju zbudować. Życzę tego Państwu i sobie. Jeszcze raz dziękuję za dzisiejsze spotkanie, będziemy Państwa słuchali z najwyższą uwagą, jestem za to bardzo wdzięczny.

Myślę, że doganiamy Europę. Mamy jeszcze dużo do uzupełnienia. Ale absolutnie nie mam żadnych obaw, że powinniśmy mieć tu jakieś kompleksy. Wręcz przeciwnie: rzeczywiście widzę, że w wielu aspektach tę zachodnią, rozwiniętą Europę – która jeszcze przed kilkunastoma laty wydawała się prawie że nie do doścignięcia – mamy ogromną szansę przegonić.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Wywiad z Prezydentem RP w TVP3 Lublin, Prezydent.pl, 29.06.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/wywiad-z-prezydentem-rp-w-tvp3-lublin,4852>.

### Wywiad dla TVP1, przeprowadzony przez Michała Adamczyka<sup>7</sup>

**Michał Adamczyk: Jest szansa na to, że polski głos będzie bardziej słyszalny? Że on będzie mocniejszy dzięki temu w przyszłości, w Unii Europejskiej?**

Andrzej Duda: Ja bym generalnie chciał, żeby polski głos był mocniejszy, żeby był bardziej słyszalny, ale we właściwym tego słowa rozumieniu: to znaczy tak, żeby to było rzeczywiście w polskim interesie – mnie na tym przede wszystkim zależy. I żeby to było twarde reprezentowanie naszych interesów, bo nasze interesy trzeba twardo reprezentować. No, a jeżeli są twardo reprezentowane, to nie zawsze spotyka się to z przychylnością ze strony konkurencji – no bo jest konkurencja. I każdy chce mieć ważne miejsce, każdy chce mieć swoją przestrzeń. A w momencie, gdy my pchamy się do przodu, to wiadomo, że tego miejsca jest ograniczona ilość – inni się denerwują i wtedy nas atakują. Tak to jest.

### Wywiad Prezydenta dla TVN 24, przeprowadzony przez Marcina Wrone<sup>8</sup>

**Panie Prezydencie, zastanawiam się, czy nie odnosi Pan wrażenia, że czasem powinien Pan być może trochę mocniej reagować na sformułowania, tendencje, które miałyby być może zniechęcić Polaków do Unii Europejskiej? Zdanie o „brukselskiej okupacji”... Jakieś co chwilę pojawiające się sugestie dotyczące polexitu...**

Nie po to podejmowaliśmy – my jako społeczeństwo – decyzję o tym, by być w Unii Europejskiej, by dać się z niej wypchnąć czy z niej wychodzić. Nie.

Jestem człowiekiem ambitnym, być może te ambicje czasem są ponad stan, ale kieruję się zasadą, że zawsze jestem ambitny i zawsze uważam, że można zdobyć najwyższe szczyty.

Uważam, że to my powinniśmy zmieniać Unię Europejską na taką, jaką chcemy, żeby była – na Unię prawdziwych wartości, takich, z których Unia Europejska wyszła.

Proszę pamiętać, że Schuman jest kandydatem na ołtarze. Tworzył Unię, kierując się chrześcijańską zasadą budowania wspólnoty, chrześcijańską zasadą tego, by ludzie żyli w pokoju, by rozkwitała miłość bliźniego. Ktoś może się śmiać, ale to nie jest śmieszne.

Było to po II wojnie światowej w zniszczonej, zrujnowanej Europie, gdzie nacjonalizm i nienawiść Niemców doprowadziły do tragedii, gdzie zginęły miliony ludzi, zostali zamordowani. Trzeba było coś zrobić z tą Europą, która przez setki lat była jątrzona przez konflikty: francusko-niemiecki, polsko-niemiecki itd.

**Sądzi Pan, że teraz ta Unia wymaga zmiany?**

Chwileczkę. Co zrobili wtedy ojcowie założyciele Unii Europejskiej? Doprowadzili do powstania Wspólnoty Węgla i Stali. Doszli do wniosku, że trzeba związać interesy, trzeba powiązać państwa interesami, trzeba spowodować, by ludziom w Europie żyło się tak dobrze, żeby im się nie opłacało walczyć, a te interesy muszą być tak ze sobą zplecione, by jedni bez drugich nie byli w stanie funkcjonować – to wtedy nie będzie wojny. Wtedy ludzie będą żyli w pokoju, a być może – bo przecież chyba to zakładano – będzie żyło się coraz lepiej, na coraz wyższym poziomie, coraz zamożniej. I wtedy w ogóle nikomu nie będzie się opłacało tego burzyć.

<sup>7</sup> Prezydent „Gościem Wiadomości” TVP1, Prezydent.pl, 4.07.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/prezydent-gosciem-wiadomosci-tvp1,4853>.

<sup>8</sup> Wywiad Prezydenta dla TVN 24, Prezydent.pl, 24.09.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/wywiad-prezydenta-dla-tvn-24-calosc,35154>.

### **I ta koncepcja zniknęła?**

Moim zdaniem tak. Koncepcja budowania wspólnoty gospodarczej, wspólnoty przyjaźni została w ostatnich latach – czy może dziesięcioleciach – zastąpiona przez ideologiczne parcie, zmuszanie narodów, by przyjmowały zasady, które są im obce, które nie leżą w ich kulturze i tradycji; przez tworzenie przede wszystkim systemu zakazów i ograniczeń. Dlatego – moim zdaniem – Brytyjczycy powiedzieli „nie” Unii Europejskiej i dlatego był brexit. Że po prostu Brytyjczycy powiedzieli: „Zaraz, zaraz...”.

### **Ale polexitu nie będzie?**

Myśmy dążyli do Unii Europejskiej. Myśmy marzyli, aby być w europejskiej wspólnocie. Trzeba walczyć, by była ona dla nas jak najlepsza – to nasze podstawowe zadanie.

**Panie Prezydencie, skoro mówimy o Unii Europejskiej – poszczególne regiony, ostatnio Świętokrzyskie, wycofują się z zapisów, które były nazywane ustawami czy też uchwałami anty-LGBT. Zgadza się Pan z decyzjami, które teraz podejmują te województwa? Miały one blokowane środki finansowe z Unii Europejskiej.**

To m.in. jest właśnie kwestia ideologii, jaka zaczęła królować w Unii Europejskiej, i do której przyjęcia zmusza się wszystkie państwa unijne – zmusza się, bo to jest właściwe słowo.

Najważniejsza w tym wszystkim jest ochrona rodziny – rodzina jest na pierwszym miejscu, także konstytucyjnie. Nie darmo konstytucja zakłada szczególną opiekę ze strony państwa nad małżeństwem i rodziną. Dlaczego? Dlatego że małżeństwo i rodzina budują społeczeństwo. Z założenia konstytucyjnego małżeństwo i rodzina oznaczają dzieci, kolejne pokolenia. W związku z tym państwo kieruje na rodzinę szczególną uwagę i nasza konstytucja de facto nakazuje szczególną ochronę rodziny po to właśnie, by Polska jak najlepiej się rozwijała.

### **Dobrze. To w takim razie w kontekście tych uchwał, o które Pana pytam?**

W moim przekonaniu sejmiki powinny podjąć je jako uchwały prorodzinne: o szczególnej opiece i szczególnej predestynacji rodziny.

### **Czyli to dobrze, że teraz wycofują się z tych uchwał?**

Każda akcja rodzi kontrakcję. Jeżeli ma Pan na każdym kroku sączoną na różne sposoby – mniej lub bardziej intensywnie – ideologię gender, bo tak naprawdę jest to po prostu ideologia gender, swobody seksualnej itd., no to ta akcja rodzi kontrakcję. Jest to właśnie jeden z przejawów kontrakcji. Ludzie o bardziej konserwatywnych poglądach, którzy mają bardziej tradycyjne przekonania, odreagowują w ten sposób. Moim zdaniem – za daleko. Trzeba spokojnie, trzeba akcentować to, co rzeczywiście ważne.

## **Wywiad dla „Gościa Wiadomości” TVP<sup>9</sup>**

**Panie Prezydencie, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zobowiązał Polskę do płacenia pół miliona euro dziennie kary za to, że nie zostało wstrzymane wydobycie węgla brunatnego w Turowie. Jak Pan postrzega ten konflikt, ten spór? I jak powinny się zachować – Pańskim zdaniem – władze Polski?**

Postrzegam go tak, że jakaś nieodpowiedzialna pani powiedziała sobie, że trzeba wstrzymać wydobycie w kopalni w Turowie, kompletnie nie zastanawiając się nad tym, że jest to 7 proc. polskiej energetyki. Ta kopalnia zasila elektrownię, która zapewnia energię elektryczną dużej części naszego kraju – i to jest bardzo poważny problem. Bardzo poważny!

<sup>9</sup> Prezydent „Gościem Wiadomości” TVP, Prezydent.pl, 24.09.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/prezydent-gosciem-wiadomosci-tvp-calosc,35155>.

Powiem otwarcie: myślę, że nie jesteśmy po prostu w stanie wstrzymać tego wydobycia, ponieważ nie jesteśmy w stanie wstrzymać dostarczania energii elektrycznej. Oczywiście być może intencją było to, byśmy tę energię elektryczną kupowali w Niemczech – być może o to chodziło. Natomiast z pełną odpowiedzialnością mogę powiedzieć, że nie możemy sobie na to pozwolić. I trzeba będzie się bardzo poważnie zastanowić nad tym, co zrobić, bo to w ogóle podważa sens funkcjonowania tego trybunału.

Generalnie uważam, że absolutnie nie powinniśmy się zgodzić na to, by płacić te kary. Trzeba bardzo poważnie przemyśleć, jak pokazać Unii Europejskiej – europejskim instytucjom – że to nie jest taka Unia Europejska, do jakiej wstępowailiśmy w momencie, w którym to następowało, w 2004 roku.

**Zaraz znajdują się tacy komentatorzy, którzy Pańskie słowa zinterpretują w ten sposób, że jest to być może wezwanie do polexitu.**

Nic bardziej mylnego! Absolutnie nie jest to żadne wezwanie do polexitu. To jest to, o czym w związku z naszym członkostwem w Unii Europejskiej mówimy od samego początku: uważam, że Unia Europejska i niektóre kraje – przede wszystkim zachodu Europy – zmierzają w całkowicie fałszywym kierunku.

Jeżeli Unia Europejska ma się rozwijać, jeżeli ma być radosną wspólnotą, w której wszyscy czują się dobrze i która rzeczywiście buduje pomyślność Europy, to ona nie może funkcjonować, tak jak funkcjonuje w tej chwili. W tej chwili jest opresyjna, narzucająca, szkodzi krajom, działa przede wszystkim na zasadach ideologicznych, w ogromnym stopniu została zdominowana przez ideologię.

A proszę pamiętać, że powstała jako Wspólnota Węgla i Stali, która miała budować pomyślność ekonomiczną Europy i zapobiegać wojnom. Dzisiaj – w wyniku działania niektórych lewicowych polityków z zachodu Europy – zmieniła się w ideologiczny klub, który innym państwom i społeczeństwom usiłuje narzucić zasady, z którymi one niekoniecznie albo po prostu w ogóle się nie zgadzają. I tu nie ma naszej zgody.

Ale jesteśmy dużym państwem Unii Europejskiej, jest nas 38 mln i powinniśmy działać tak, by przywoływać do porządku, by przypominać, po co powstała Unia Europejska i kto ją stworzył.

Schuman jest kandydatem na ołtarze. Był to katolik, chrześcijanin, człowiek głęboko wierzący, stworzył Unię Europejską, kierując się ideałami wspólnoty, ideałami miłości bliźniego, ideałami tego, by Europa nigdy więcej nie została zniszczona przez wojnę – przecież to było po II wojnie światowej.

On chciał stworzyć wspólnotę powiązaną wzajemnymi interesami gospodarczymi, zaplecioną jak najbardziej po to właśnie, by nikomu nie opłacało się więcej wzniecać wojny. To była idea, która leżała u podstaw stworzenia Unii Europejskiej. Cały czas nawołuję: wróćmy do tego, przypomnijmy sobie, po co powstała Unia Europejska, czemu ma służyć.

Na pewno nie temu, co dzieje się dzisiaj: że w Unii Europejskiej odbywa się – niestety, przykro mi to powiedzieć – koncert mocarstw, przepychanka różnych wzajemnych interesów, i to bardzo wyraźnie widać w wielu aspektach. Wróćmy do tego, czym Unia Europejska miała być u jej zarania.

**Wspomniał Pan, Panie Prezydencie, że widać to w wielu aspektach, m.in. w aspekcie reformy sądownictwa. Bo praktycznie każda próba reformy wymiaru sprawiedliwości spotyka się z atakiem ze strony niektórych instytucji europejskich.**

To niech najpierw ci państwo spokojnie wytłumaczą, co rozumieją przez pojęcie demokracji. Bo my rozumiemy to, co jest – moim zdaniem – normalne, tzn. że następują powszechne



wybory, ludzie wybierają w nich swoich przedstawicieli; te wybory są uczciwe, bo u nas wybory są uczciwe; w związku z powyższym wybór rzeczywiście następuje poprzez to, czego chce społeczeństwo; społeczeństwo wyłania władze; te władze w momencie, gdy mają większość, choćby w parlamencie, podejmują zmiany na zasadach demokratycznych, zmiany prawa i to prawo stosują, *rule of law*, czyli – dokładnie – praworządność.

Są wybory, demokratyczne zasady; w tych demokratycznych zasadach jest wyłaniana reprezentacja przedstawicielska, która zasiada w parlamencie i dokonuje wyboru osób na różne stanowiska, do pełnienia funkcji publicznych, choćby sędziów Trybunału Konstytucyjnego; ta reprezentacja przedstawicielska dokonuje zmian prawa i następnie to prawo stosuje.

Prezydent – również wybrany w powszechnych wyborach – albo się zgadza z rozwiązaniami, które są proponowane przez większość parlamentarną, albo je neguje i wtedy stosuje weto – i to się u nas zdarza. Są normalne, demokratyczne zasady.

Natomiast Pan mówi o walce interesów między krajami. Tak jak powiedziałem: bardzo mocno postawiliśmy na budowanie pozycji Polski w przestrzeni międzynarodowej. Nie na zasadzie tego, że będą nas klepali po plecach, nie na zasadzie tego, że będziemy się podlizywali innym krajom i będziemy grzeczni jak pudelek, tylko na zasadzie takiej, że po prostu twardo realizujemy polskie interesy.

Nie wszystkim się to podoba. Powiedziałbym nawet więcej: tym największym zdecydowanie to się nie podoba, dlatego że – jak mówię – nie ma pustych miejsc w przestrzeni międzynarodowej. Jeżeli ktoś idzie do góry, to trzeba się posunąć. Nie chcą się posunąć. I w związku z tym zwalczają nas wszystkimi siłami. I wszystko, co Pan dziś obserwuje – bardzo różne ataki na Polskę, które się dzieją – jest z tym związane.

**Mocne słowa na koniec naszej rozmowy. Bardzo dziękuję, Panie Prezydencie.**

Dziękuję bardzo.

### **Wystąpienie Prezydenta RP na Warsaw Security Forum<sup>10</sup>**

Po pierwsze, Ameryka i Europa muszą działać razem, muszą pozostać wspólnotą opartą na wartościach demokratycznych i wynikających z nich racjach oraz interesach.

Więć transatlantycka powinna pozostać strategiczną podstawą działań naszych państw. Potrzebujemy Ameryki zaangażowanej politycznie i wojskowo w bezpieczeństwo Europy oraz aktywnej w NATO. To gwarancja, że świat demokratyczny będzie w stanie sprostać licznym wyzwaniom, zarówno tym u naszych granic, jak i w odległych miejscach globu.

Potrzebujemy silnej Unii Europejskiej, w większym stopniu niż obecnie kształtującej bezpieczeństwo w swoim otoczeniu, ale nie konkurencyjnej wobec NATO oraz niepowielającej jego działań i struktur. W tym kontekście polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej powinna służyć wzmocnieniu zdolności obronnych państw członkowskich Unii, wspierając ich skoordynowany i spójny rozwój.

Potrzebujemy silnego partnerstwa NATO–Unia Europejska, dającego synergię wysiłków obu organizacji, zgodnie z kierunkiem wyznaczonym jeszcze na szczycie NATO w Warszawie w 2016 roku. Projekt mobilności wojskowej, angażujący obie organizacje, będzie jednym z większych testów tego partnerstwa.

<sup>10</sup> Wystąpienie Prezydenta RP na Warsaw Security Forum, Prezydent.pl, 5.10.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wystapienie-prezydenta-rp-na-warsaw-security-forum,35839>.

## Wywiad Prezydenta RP dla „Gościa Wiadomości”, przeprowadzony przez Michała Adamczyka<sup>11</sup>

**Tylko chciałbym Pana spytać, Panie Prezydencie, jaką wizję przyszłej Unii Europejskiej w tej chwili prezentuje Emmanuel Macron? Czy te wizje Polski i Francji są styczne, są podobne, czy też nie? W których momentach się różnią, w których momentach są podobne?** Przede wszystkim podobne są w jednym: a mianowicie jeżeli chodzi o naszą troskę o przyszłość Unii Europejskiej zarówno Pan Prezydent Macron, jak i ja zauważamy, że dochodzi do pewnego w tej chwili – nie chcę mówić „pęknięcia”, bo to złe słowo – ale do wyraźnego podziału w Unii Europejskiej na część zachodnią i część wschodnią.

Pan Prezydent zwrócił na to uwagę, dlatego że Francja obejmuje przewodnictwo w Unii Europejskiej od 1 stycznia i to właśnie głowa państwa francuskiego – Pan Prezydent Emmanuel Macron – będzie w związku z tym absolutnie najważniejszym europejskim liderem. Zwłaszcza w sytuacji, kiedy Pani Kanclerz Angela Merkel kończy swoją misję polityczną, z całą pewnością jego pozycja, jego głos będą się ogromnie liczyły w Europie. I właśnie o tej przyszłości dyskutowaliśmy obaj z troską o to, żeby do żadnych podziałów w Europie nie doszło. Chcemy silnej Unii Europejskiej...

### **Ale podziały już są faktem.**

...Unii wolnych narodów i równych państw.

### **Była też mowa o funduszach dla Polski czy ten temat nie był poruszany?**

Przede wszystkim była mowa o tym, że Unia powinna być – to słynne i niezwykle lubiane we Francji hasła – liberté, égalité, fraternité, czyli wolność, równość i braterstwo. Ja też mam właśnie wizję takiej Unii Europejskiej: wolnych narodów, równych państw, suwerennych – to jest niezwykle ważne. I o tym też rozmawialiśmy.

**Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymierza kolejną karę dla Polski, tym razem milion euro dziennie. Wcześniej – pamiętamy – było pół miliona euro dziennie za niewstrzymanie wydobycia węgla brunatnego w Turowie. Panie Prezydencie, przegrywamy – jak na razie przynajmniej – tę wojnę o Kopalnię Węgla Brunatnego w Turowie. A pamiętając jednocześnie, że za zachodnią naszą granicą działają z powodzeniem kopalnie niemieckie; pamiętając również o tym, że na południu, w Czechach, też działają kopalnie.**

Komu tak bardzo zależy na tym, żeby szkodzić Polsce? Pamiętajmy o tym, że pieniądze pieniędźmi – ale te na poziomie państwowym; natomiast to są tysiące miejsc pracy, to jest ogrzewanie dla kilkunastu tysięcy gospodarstw domowych, a sezon zimowy się zbliża, to jest praca, utrzymanie rodzin – to bardzo poważny problem.

Bardzo mnie to martwi. Mówiłem o tym właśnie Panu Prezydentowi, że podejmowane są bardzo często całkowicie nieodpowiedzialne decyzje – bo to są po prostu nieodpowiedzialne decyzje. Zdecydujemy, co dalej z tym zrobić.

**Podkreślamy te dobre relacje na szczeblu prezydenckim między Polską a Francją, ale widzimy, że nie wszędzie i nie zawsze te relacje są takie dobre. Jakie jest podłoże konfliktu Polski z Brukselą? Jak to Pan postrzega i jaką Pan widzi receptę?**

Myślę, że jest wieloaspektowe. Proszę pamiętać, że – oczywiście – wszyscy jesteśmy w Unii Europejskiej i wszyscy w jakimś zakresie korzystamy z tego, że jesteśmy w Unii Europejskiej, i w wielu przypadkach działamy razem.

<sup>11</sup> Wywiad Prezydenta RP dla „Gościa Wiadomości”, przeprowadzony przez Michała Adamczyka, Prezydent.pl, 29.11.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/wywiad-dlagoscia-wiadomosci-ttp--calosc,45796>.

Natomiast to jest też tak, że każde państwo realizuje jednak swoje interesy. I bardzo często te interesy nie do końca są zbieżne [z interesami innych państw]. Wiadomo, że jest konkurencja. My się stajemy coraz mocniejsi, nasza gospodarka jest coraz silniejsza. Zajmujemy – i chcemy w związku z tym zajmować – coraz mocniejszą pozycję, mieć coraz większy potencjał. Nie wszystkim się to podoba.

Polacy podjęli decyzje wyborcze, które też nie wszystkim się podobają. Jak widać, nie wszyscy szanują demokrację – tylko mają to na ustach, a tak naprawdę nie chcą się godzić z demokratycznymi wyborami, mają inne poglądy, przyświeca im na co dzień inna ideologia. I te ideologiczne spory też są. Jest wiele przyczyn tego konfliktu. Ale – jak widać – są potężne różnice zdań.

Jest też bardzo wiele kłamstwa w tym wszystkim, co jest bardzo trudne do przyjęcia, i o tym też właśnie mówiłem Panu Prezydentowi Emmanuelowi Macronowi: że jest ogromny ładunek kłamstwa we wszystkich relacjach o tym, co dzieje się w Polsce, o Polsce w ogóle – i że bardzo mnie to martwi.

**A Pan, Panie Prezydencie, osobiście jest zwolennikiem pewnego rodzaju ustępstw wobec Brukseli czy też nie? Być może zwolennikiem takiej ścieżki „ani kroku wstecz”?**

Jestem zwolennikiem tego, że przede wszystkim jesteśmy członkiem Unii Europejskiej, ale z woli polskiego narodu. To polskie społeczeństwo zdecydowało w referendum, że będziemy należeli do Unii Europejskiej – takiej, jaka wtedy była. To była Unia wolnych narodów i równych państw – i chcę, żeby Unia taka była, żeby to się nie zmieniło.

W związku z powyższym kwestia naszej suwerenności na przykład jest dla mnie oczywista. Dokładnie tak: to, co zgodziliśmy się przekazać w ramach kompetencji do Unii Europejskiej, zgodziliśmy się, zawierając traktaty, zgodziliśmy się, głosując w referendum – w tym zakresie Unia Europejska może decydować w naszych sprawach. Natomiast w sprawach, których nie przekazaliśmy – nie. W tych sprawach sami decydujemy o sobie.

## Wywiad Prezydenta RP dla TVP Wilno<sup>12</sup>

**Prezydent Nausėda obiecał wsparcie Polsce w sprawie sporu z Komisją Europejską w sprawie praworządności. Czy szukamy wsparcia innych krajów bałtyckich, może też jeszcze innych krajów?**

Ja przede wszystkim liczę na to, że przywódcy państw europejskich, z których każdy jednak ceni sobie suwerenność swojego państwa, i jestem przekonany, że tego oczekują także ich narody, zwróci uwagę na to, że tak naprawdę to jest oczywista próba naruszenia polskiej suwerenności przez Komisję Europejską i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Tak, bo jeżeli próbuje się na nas oddziaływać w zakresie poza traktatowym, tam gdzie wprost traktat mówi, że to są kompetencje wewnętrzne, własne państwa członkowskiego, myślę o ustroju wymiaru sprawiedliwości, to znaczy, że po prostu jest próba zagarnięcia w swój arsenał kompetencji, których Komisji Europejskiej i Trybunałowi nikt nie dał. W związku z powyższym ja jestem bardzo usatysfakcjonowany wyrokiem polskiego Trybunału Konstytucyjnego, który właśnie dokładnie to powiedział, że Polacy zdecydowali się oddać Unii Europejskiej część kompetencji swojego państwa i swoich władz. Zdecydowali się poprzez wstąpienie do Unii Europejskiej, w związku z czym poprzez związanie się traktatami i co potwierdzili w referendum akcesyjnym, wyrażając zgodę na wejście do Unii Europejskiej. Ale tylko w tym zakresie, w którym

<sup>12</sup> Wywiad Prezydenta RP dla TVP Wilno, Prezydent.pl, 20.10.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/wywiad-dla-tvp-wilno-41564>.

się zdecydowali, a nie w pełnym zakresie suwerenności polskiej, absolutnie nie. I w tym zakresie Unia Europejska nie ma prawa na nas oddziaływać. I to jej działanie jest właśnie złamaniem traktatów. Jeżeli ktoś tutaj narusza zasadę praworządności, to zasada praworządności jest naruszana przez Komisję Europejską i przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a nie przez Polskę.

### **Litwa wsparcie to okazuje i obiecuje to wsparcie.**

Bo tak naprawdę, jeżeli przywódca myśli o interesach swojego państwa i swojego społeczeństwa, swojego narodu, to wie o tym, że ta suwerenność jest potrzebna. I wie, na czym polega ta umowa europejska, którą myśmy zawarli i na którą myśmy się zgodzili. I też pamięta, do jakiej Unii Europejskiej państwo wstępowało. I wtedy wie o tym, że to Polska ma rację, że racja jest po polskiej stronie i że to jest próba uzurpacji wobec polskich kompetencji i ograniczenia jej suwerenności. Nie chce się na to zgodzić, żeby miał miejsce taki precedens, tak bardzo rażący.

### **Wywiad z Prezydentem w tygodniku „Sieci”<sup>13</sup>**

#### **Czy nie uważa Pan, że właśnie z powodu naszej dzisiejszej postawy Komisja Europejska powinna zacząć traktować nas w końcu po partnersku i zaprzestać łamania traktatów, bo w istocie tak należy nazwać blokowanie pieniędzy z funduszu odbudowy dla Polski?**

Tak naprawdę instytucje europejskie nigdy nie powinny tej nieuczciwej gry z Polską rozpoczynać. To jest konflikt ideologiczny. Oni po prostu nie godzą się z wynikiem demokratycznych wyborów w Polsce. Chcą tutaj innej władzy. Za naszych poprzedników, gdy napadano na redakcję „Wprost”, by zabrać taśmy z nagranyimi politykami rządzącej partii, niebyło międzynarodowego poruszenia ani alarmów o naruszeniu demokracji czy zagrożeniu wolności słowa. Kiedy aresztowano dziennikarzy w siedzibie Państwowej Komisji Wyborczej, gdy protestowali w związku z podejrzanym wynikiem wyborów samorządowych, czy wtedy zachodnioeuropejscy politycy krzyczeli o zamykaniu mediom ust?

#### **Dlaczego?**

Bo rządził wygodny dla eurokratów i liberalnej lewicy rząd PO–PSL. Upadały polskie stocznie, niemieckie były w tym czasie dotowane. Działo się to, czego życzyli sobie wielcy europejscy politycy. Odwracali się więc plecami od złych zjawisk i ich nie widzieli. Taka była cena. Natomiast gdy po 2015 r. zaczęliśmy robić to, na co pozwalają nam traktaty europejskie, czyli np. dokonywać reformy ustrojowej wymiaru sprawiedliwości, co należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, to zostaliśmy zaatakowani w kwestii praworządności. To jest kompletnie niezrozumiałe i samo w sobie jest naruszeniem traktatów.

#### **Mamy coraz to nowsze odsłony konfliktu z UE. Czy wyrok Trybunału Konstytucyjnego uznający prymat konstytucji nad prawem unijnym jest krokiem, który finalnie Polsce się opłaci? Na ten moment wywołał coś w rodzaju paniki na Zachodzie.**

Zależy u kogo. Proszę popatrzeć chłodno, jakie te oceny z Zachodu tak naprawdę płyną. Jakie są głosy bardzo poważnych konstytucjonalistów w Niemczech, we Francji. Większość z nich uważa tak samo: oczywiście, że najpierw nasza konstytucja. Zastanówmy się, dlaczego swego czasu Francuzi czy Irlandczycy nie przyjęli europejskiej konstytucji, odrzucili ją w referendum.

<sup>13</sup> Wywiad z Prezydentem w tygodniku „Sieci”, Prezydent.pl, 22.11.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/wywiad-z-prezydentem-w-tygodniku-sieci,45053>.

Bo z założenia taka konstytucja byłaby ponad ich konstytucją. Niemiecki trybunał w Karlsruhe w szczegółowych sprawach wypowiadał się dokładnie tak samo jak nasz, tylko że rzeczywiście nigdy nie wydano tak jednoznacznego i wyraźnego wyroku jak w Polsce. Polski TK powiedział zaś coś, co dla mnie jest oczywiste, że polska konstytucja jest ponad wszelkimi regulacjami, natomiast prawo podkonstytucyjne musi być zgodne z regulacjami europejskimi.

**Minister Zbigniew Ziobro zaprezentował szkic kompleksowej reformy wymiaru sprawiedliwości. Najważniejsze zmiany dotyczyłyby struktury sądów, dwa poziomy zamiast trzech, oraz znaczne ograniczenie składu Sądu Najwyższego. Czy jest Pan skłonny poprzeć takie zmiany?**

Trwa proces konsultacyjny w tej sprawie, rzeczywiście docierają do mnie różne propozycje. Niektóre są ciekawe, wnoszą pewne novum do ustroju polskiego wymiaru sprawiedliwości, ale mam też wiele wątpliwości. Nie ukrywam, że powiedziałem od razu, iż części z nich nie akceptuję. Podczas spotkań konsultacyjnych wyraziłem wprost, na jakie rozwiązania mojej zgody nie będzie.

**Czego dotyczą największe rozbieżności?**

Chodzi o obszary związane z przekształceniami sądów, ze statusem sędziego. Ale także ze ścieżką powołań do pełnienia urzędu, tutaj są największe zastrzeżenia. Co do istotnych zmian w Sądzie Najwyższym, musiałbym zobaczyć szczegóły tej ustawy. Chciałbym, aby SN zachował swoją konstytucyjną funkcję, to jest podstawa, w której ramach można rozważać różne rozwiązania.

**Wywiad dla „Gościa Wiadomości” TVP<sup>14</sup>**

**Ale Polska jest na przykład karana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który nałożyłienne kary – zarówno za Izbę Dyscyplinarną, jak i za kopalnię w Turowie. TSUE to jest polityczne narzędzie? Narzędzie w rękach polityków? Jak to odbierać? Jak to oceniać? Jak Pan to postrzega, Panie Prezydencie?**

To wojna ideologiczna, która jest toczona od dłuższego czasu. To także wojna, którą tak naprawdę wydała Polsce i polskim władzom pewna część establishmentu sędziowskiego mająca ogromne wpływy w krajach Unii Europejskiej, w swoim – szeroko pojętym – środowisku sędziowskim. Nie mam co do tego żadnych wątpliwości, po prostu wiem, że tak jest. To są personalne kontakty osobiste, to prywatne telefony, które są wykonywane, to różnego rodzaju lobbingsi środowisk, także liberalno-lewicowych.

Wiemy, że są olbrzymie różnice ideologiczne między dużą częścią establishmentu rządzącego dziś Unią Europejską a obecnymi polskimi władzami, do których zaliczam również siebie. W związku z powyższym mamy zupełnie inny punkt widzenia na wiele spraw ideologicznych, funkcjonowania państw, tego, jaki kształt powinny one mieć, jaka polityka powinna być prowadzona w porównaniu z tym, jak to jest kształtowane na zachodzie Europy.

Plus osobiste wpływy establishmentu sędziowskiego, który uważa, że traci swoje możliwości oddziaływania, który czuje się zagrożony chociażby poprzez istnienie nowych podmiotów, nowych organów, jak Izba Dyscyplinarna w Sądzie Najwyższym, która w zamierzeniu miała egzekwować rzeczywistą odpowiedzialność dyscyplinarną środowiska sędziowskiego, która przez ostatnie dziesięciolecia pozostawiała bardzo wiele do życzenia. I jej brak był de facto

<sup>14</sup> Wywiad dla „Gościa Wiadomości” TVP, Prezydent.pl, 29.11.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/wywiad-dlagoscia-wiadomosci-tvp--calosc,45796>.

jednym z powodów tak fatalnej oceny środowiska sędziowskiego i wymiaru sprawiedliwości przez polskie społeczeństwo, z jaką mamy do czynienia w ostatnich latach.

**Ale, Panie Prezydencie, część konserwatywnego elektoratu ma nawet do Pana bezpośrednio żal za to, że ta reforma sądownictwa nie odbyła się w taki sposób, jak powinna się odbyć. Niektórzy mówią, że w pewnym sensie był Pan hamulcowym – cytuję w tej chwili te słowa. Jak by Pan się do takich zarzutów odniósł?**

Poruszałem się w ramach zdroworozsądkowych. Krótko mówiąc: uważam, że jeżeli Prokurator Generalny jest zarazem ministrem sprawiedliwości, że to jest jedna osoba – to nie może być tak, że minister sprawiedliwości obsadza Sąd Najwyższy, a taka de facto była propozycja w ustawach, co do których zgłosiłem weto; i był to jeden z głównych powodów weta, ponieważ rzeczywiście jest to wbrew demokratycznym zasadom i wbrew niezawisłości, niezależności sędziów i sądownictwa.

Uważałem, że tak daleko minister sprawiedliwości posunąć się nie może i taka zmiana jest nieuzasadniona. Z tego względu moja decyzja była taka, a nie inna, bo rzeczywiście było to rozwiązanie antydemokratyczne, na które się nie zgadzałem. I jeżeli w przyszłości będzie jeszcze taka propozycja, aby to de facto minister sprawiedliwości Prokurator Generalny obsadzał stanowiska sędziowskie, to ja się na to zgadzać nie będę. I jeżeli byłyby takie propozycje, będą zdecydowanie przeciwko. Więc tutaj po prostu są zasady, których łamać nie wolno.

Natomiast reformy, które w ostateczności zostały przeprowadzone, absolutnie mieściły się w ramach zasad demokratycznego państwa prawa. I to, że są one podważane od samego początku przez różnego rodzaju instytucje europejskie – Komisję Europejską, niektórych polityków liberalno-lewicowych, jak również środowiska sędziowskie – tylko właśnie pokazuje, jak bardzo silny jest lobbing środowisk, które uważają, że w wyniku tego tracą swoje wpływy, że czują się zagrożone rzeczywistą odpowiedzialnością, która może stać się ich udziałem.

### **Działania Prezydenta RP w 2021 roku dotyczące sądownictwa**

- 18 lutego 2021 Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej skierował do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym. Zasadniczym celem inicjatywy Prezydenta jest wydłużenie terminu do wnoszenia skargi nadzwyczajnej, o której mowa w art. 115 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 154).
- Dnia 31 marca 2021 r. Prezydent RP Andrzej Duda podpisał: Ustawę z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym.
- Prezydent Andrzej Duda podjął decyzję o powołaniu sędziego Piotra Prusinowskiego na prezesa Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, a I prezes SN, sędzią Małgorzaty Manowskiej na p.o. prezesa Izby Cywilnej SN<sup>15</sup>.
- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Andrzej Duda postanowieniem z dnia 29 września 2021 r. powołał Joannę Misztal-Konecką na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Cywilnej<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Prezydent zdecydował o powołaniu prezesów Izby SN, Prezydent.pl, 2.09.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/nominacje/prezydent-zdecydowal-o-powolaniu-prezesow-izb-sn,34590>.

<sup>16</sup> Joanna Misztal-Konecka prezesem Izby Cywilnej SN, Prezydent.pl, 30.09.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/nominacje/joanna-misztal-konecka-prezesem-izby-cywilnej-sn,35880>.



**W 2021 roku Prezydent Duda wręczył nominacje sędziowskie (w procedurze powoływania sędziów z udziałem nowej Krajowej Rady Sądownictwa):****23 lutego 2021<sup>17</sup>****Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego powołani zostali:**

Paweł BORSZOWSKI

Anna DALKOWSKA

Dominik GAJEWSKI

Zbigniew ŁOBODA

**Do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym powołani zostali:**

Tomasz GRZYBOWSKI (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie)

Marta KISIELOWSKA (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie)

Anna KOMOROWSKA-KACZKOWSKA (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu)

Agnieszka KOSOWSKA (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie)

Arkadiusz KOZIARSKI (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie)

Marcin MAŁEK (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie)

Maria MIKOLIK (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie)

Michał PODSIADŁO (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie)

Tomasz PORCZYŃSKI (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi)

Grzegorz POTIOPA (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi)

Piotr PYSZNY (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach)

Iwona ŚCIESZKA (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego powołani zostali:**

Elżbieta MILEWSKA-CZAJA (Sąd Apelacyjny w Gdańsku)

Rafał RYŚ (Sąd Apelacyjny w Gdańsku)

Rafał TERLECKI (Sąd Apelacyjny w Gdańsku)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego powołani zostali:**

Joanna CZERWIŃSKA (Sąd Rejonowy w Chełmnie)

Anna KOCHANEK-GZOCHA (Sąd Rejonowy w Sochaczewie)

Aleksandra MACKIEWICZ-SURDYKOWSKA (Sąd Rejonowy w Nowym Mieście Lubawskim)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego powołani zostali:**

Beata ADAMCZYK-ŁABUDA (Sąd Okręgowy w Warszawie)

Dorota BASSA (Sąd Okręgowy w Warszawie)

Tadeusz BULANDA (Sąd Okręgowy w Warszawie)

Michał CHOJNACKI (Sąd Okręgowy w Warszawie)

Patrycja CZYŻEWSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)

Katarzyna DAWID-BIRSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)

Joanna DĘBKOWSKA-MATWIJÓW (Sąd Okręgowy w Warszawie)

Ewa DMITRUK (Sąd Okręgowy w Warszawie)

Renata DROZD-SWEKLEJ (Sąd Okręgowy w Warszawie)

Agnieszka GOŁASZEWSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)

<sup>17</sup> Nominacje sędziowskie w Pałacu Prezydenckim, Prezydent.pl, 23.02.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/nominacje/nominacje-sedziowskie-w-palacu-prezydenckim,7672>.

Stanisław GRADUS-WOJCIECHOWSKI (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Wioletta IWANCUK (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Michał JAKUBOWSKI (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Rafał JASIŃSKI (Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie)  
Joanna KARCZEWSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Piotr KIELKIEWICZ (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Łukasz KLUSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Miłosz KONIECZNY (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Krzysztof KOPCIEWSKI (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Anna KRAWCZYK (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Paweł KREKORA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Arkadiusz KUCHARSKI (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Andrzej LIPIŃSKI (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Iwona LIZAKOWSKA-BYTOF (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Sebastian ŁADOŚ (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Katarzyna MAŁYSA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Małgorzata MĘCZKOWSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Konrad MIELCAREK (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Tomasz NIEWIADOMSKI (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Anna OGIŃSKA-ŁĄGIEWKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Łukasz OLEKSIUK (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Joanna OLIWA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Sylwia PASCHKE (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Joanna PAŚIK (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Daria POPŁONYK (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Anna PRZESMYCKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Barbara PYZ-KĘDZIERSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Radosław RUDNICKI (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Aleksandra RUTKOWSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Rafał SCHMIDT (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Agnieszka SIDOR-LESZCZYŃSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Sylwia SIERPIŃSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Robert SOBCZAK (Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim)  
Kamila SPALIŃSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Agnieszka STACHNIAK-ROGALSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Jolanta STASIŃSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Paweł STOSIO (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Iwona STRĄCZYŃSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Katarzyna SZANIAWSKA-STEJBLIS (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Joanna SZEKOWSKA-KRYM (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Iwona SZYMAŃSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Wiesława ŚMICH (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Krzysztof TARAPATA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Andrzej VERTUN (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Ewa WIŚNIEWSKA-WIECHA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Agnieszka WLEKŁY-PIETRZAK (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Robert WYSOK (Sąd Okręgowy w Warszawie)

Anna ZALEWSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Stanisław ZDUN (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Aleksandra ZIÓŁKOWSKA-MAJKOWSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)

**18 marca 2021<sup>18</sup>**

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego powołani zostali:**

Jacek BORATYN (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie)  
Maria GRZYMISŁAWSKA-CYBULSKA (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu)  
Karolina KISIELEWICZ (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie)  
Joanna KRUSZEWSKA-GROŃSKA (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie)  
Anna SIDOROWSKA-CIESIELSKA (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie)  
Jan SZUMA (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego powołani zostali:**

Przemysław HORAK (Sąd Apelacyjny w Poznaniu)  
Joanna MROZEK (Sąd Apelacyjny w Warszawie)  
Mieczysław OLIWA (Sąd Apelacyjny w Poznaniu)  
Przemysław RADZIK (Sąd Apelacyjny w Warszawie)  
Marta URBAŃSKA (Sąd Apelacyjny w Gdańsku)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego powołani zostali:**

Agnieszka AUGUSTYNOWICZ (Sąd Okręgowy w Koszalinie)  
Kamila BORSZOWSKA-MOSZOWSKA (Sąd Okręgowy w Świdnicy)  
Marzena GANCARZ (Sąd Okręgowy w Gdańsku)  
Joanna GORDON-GUTKOWSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Mariusz GRAŻAWSKI (Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej)  
Maria HARTUNA (Sąd Okręgowy w Gdańsku)  
Hanna KAFLAK-JANUSZKO (Sąd Okręgowy w Słupsku)  
Monika KORDYŚ (Sąd Okręgowy w Krośnie)  
Paweł KUDELSKI (Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej)  
Piotr KULA (Sąd Okręgowy w Katowicach)  
Dariusz LESZKIEWICZ (Sąd Okręgowy w Słupsku)  
Beata ŁABNO (Sąd Okręgowy w Katowicach)  
Andrzej MICHAŁOWICZ (Sąd Okręgowy w Słupsku)  
Irena OPOLSKA (Sąd Okręgowy w Białymstoku)  
Izabela SOBOLEWSKA (Sąd Okręgowy w Koszalinie)  
Anna STAWIKOWSKA (Sąd Okręgowy we Wrocławiu)  
Małgorzata STRĄCZYŃSKA (Sąd Okręgowy w Kielcach)  
Zbigniew ZABAWA (Sąd Okręgowy w Tarnowie)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego powołani zostali:**

Teresa CHRISTOVA (Sąd Rejonowy w Inowrocławiu)  
Grzegorz FEDYCZKOWSKI (Sąd Rejonowy w Strzelcach Opolskich)  
Anna JASIŃSKA (Sąd Rejonowy w Legionowie)  
Paulina KONIECZEK (Sąd Rejonowy w Limanowej)

<sup>18</sup> Nominacje sędziowskie w Pałacu Prezydenckim, Prezydent.pl, 18.03.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/nominacje/nominacje-sedziowskie-w-palacu-prezydenckim,7675>.

Anna MICHAŁOWSKA (Sąd Rejonowy w Gnieźnie)  
Daniel OPERACZ (Sąd Rejonowy w Lidzbarku Warmińskim)  
Andrzej PIETRZAK (Sąd Rejonowy w Łasku)  
Beata PRZERWANEK (Sąd Rejonowy w Gorlicach)  
Magdalena SKAWIŃSKA (Sąd Rejonowy w Opolu)  
Agnieszka SKRZYPCZYŃSKA (Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie)  
Marcin WACHELKA (Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie)  
Maciej WISZ (Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie)

**7 lipca 2021<sup>19</sup>**

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego powołani zostali:**

Elżbieta CZARNY-DROŹDŹEJKO (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie)  
Zbigniew KRUSZEWSKI (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim)  
Jarosław PIĄTEK (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego powołani zostali:**

Katarzyna BRZOZOWSKA (Sąd Apelacyjny w Gdańsku)  
Barbara KONIŃSKA (Sąd Apelacyjny w Katowicach)  
Krzysztof NIEZGODA (Sąd Apelacyjny w Lublinie)  
Jacek SZREDER (Sąd Apelacyjny w Szczecinie)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego powołani zostali:**

Edyta BRYZGALSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Artur FILAS (Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej)  
Katarzyna KAWALEC (Sąd Okręgowy w Zamościu)  
Aneta KOMENDA (Sąd Okręgowy w Krakowie)  
Beata KOŹBIAŁ (Sąd Okręgowy w Świdnicy)  
Anna KRAWCZYK (Sąd Okręgowy w Krakowie)  
Anna PRUCNAL (Sąd Okręgowy w Słupsku)  
Ryszard RODKIEWICZ (Sąd Okręgowy w Przemyśle)  
Piotr SKRZYSZOWSKI (Sąd Okręgowy w Krakowie)  
Maksymilian WESOŁOWSKI (Sąd Okręgowy w Warszawie)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego powołani zostali:**

Joanna ARMANOWSKA (Sąd Rejonowy Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu)  
Barbara BARUT-SKUPIEŃ (Sąd Rejonowy w Jastrzębiu-Zdroju)  
Patryk DONOCIK (Sąd Rejonowy w Wałbrzychu)  
Justyna FIBINGER-JASIŃSKA (Sąd Rejonowy w Cieszynie)  
Natalia GROSIAK (Sąd Rejonowy w Legnicy)  
Natalia GRZESIK-LATUSZKIEWICZ (Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi)  
Martyna HAJDUS (Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi)  
Jarosław JANORA (Sąd Rejonowy w Mielcu)  
Artur KAPŁON (Sąd Rejonowy Poznań-Stare Miasto w Poznaniu)  
Maria KRYM (Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi)  
Łukasz KUŹMA (Sąd Rejonowy w Złotoryi)

<sup>19</sup> Prezydent wręczył nominacje sędziowskie, Prezydent.pl, 7.07.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/nominacje/prezydent-wreczyl-nominacje-sedziowskie,7682>.

Anna LITOWCZENKO-MACKIEWICZ (Sąd Rejonowy Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu)  
Grzegorz OKLEJAK (Sąd Rejonowy w Piotrkowie Trybunalskim)  
Michał OLEARCZYK (Sąd Rejonowy w Legnicy)  
Łukasz PAKULSKI (Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu)  
Dominika PIETRZAK (Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi)  
Mariusz PIETRZAK (Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi)  
Ewelina RUSZKOWSKA (Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi)  
Paweł SOWIŃSKI (Sąd Rejonowy w Piotrkowie Trybunalskim)  
Olga STANOWSKA-KŁAK (Sąd Rejonowy w Rzeszowie)  
Liliana STASZEWSKA (Sąd Rejonowy w Legnicy)  
Paweł SUSKI (Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi)  
Paweł SZUPINA (Sąd Rejonowy w Bielsku-Białej)  
Martyna TARSALEWSKA (Sąd Rejonowy w Sieradzu)  
Adam WŁODARCZYK (Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi)  
Małgorzata WŁODARCZYK-KĘPKA (Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi)  
Karolina ZOŃ (Sąd Rejonowy w Bielsku-Białej)  
Artur ZYCH (Sąd Rejonowy w Elblągu)  
Karolina ZYWAR (Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym powołana została:**

Kamila KARWATOWICZ (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim)

**6 września 2021<sup>20</sup>**

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego powołany został:**

Krzysztof ROGALSKI (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego powołani zostali:**

Patrycja BOGACIŃSKA-PIĄTEK (Sąd Apelacyjny w Katowicach)

Sylwia DEMBSKA (Sąd Apelacyjny w Poznaniu)

Rafał DOROS (Sąd Apelacyjny w Katowicach)

Beata GOLBA-KILIAN (Sąd Apelacyjny w Gdańsku)

Aleksandra KORUSIEWICZ (Sąd Apelacyjny w Katowicach)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego powołani zostali:**

Mariusz ADAMASZEK (Sąd Okręgowy w Poznaniu)

Stella CZOŁGOWSKA (Sąd Okręgowy w Toruniu)

Ewa GRABOWSKA (Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie)

Magdalena GRABOWSKA (Sąd Okręgowy w Katowicach)

Adam JAWORSKI (Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie)

Joanna KARPOWICZ (Sąd Okręgowy w Katowicach)

Mariusz KUCHARCZYK (Sąd Okręgowy w Gliwicach)

Beata KASZUBA (Sąd Okręgowy w Warszawie)

Dariusz KUSZ (Sąd Okręgowy w Poznaniu)

<sup>20</sup> Nominacje sędziowskie wręczone, Prezydent.pl, 6.09.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/nominacje/nominacje-sedziowskie,34591>.

Dorota LIBERTOWSKA-PODYMA (Sąd Okręgowy w Częstochowie)  
Magdalena MROCZKOWSKA (Sąd Okręgowy w Świdnicy)  
Dariusz NIEMCZAL (Sąd Okręgowy w Poznaniu)  
Rafał PODWIŃSKI (Sąd Okręgowy w Koszalinie)  
Marzena RUDNIK-NIEWRZAŁ (Sąd Okręgowy w Łodzi)  
Anna RUTECKA-JANKOWSKA (Sąd Okręgowy w Koszalinie)  
Marta ŚMIECH (Sąd Okręgowy w Lublinie)  
Aneta WIELAŁDEK (Sąd Okręgowy w Siedlcach)  
Justyna WAWRZYŃCZAK (Sąd Okręgowy w Płocku)  
Krzysztof BARANOWSKI (Sąd Okręgowy w Poznaniu)  
Igor ZDUŃSKI (Sąd Okręgowy w Bydgoszczy)  
Mateusz BARTOSZEK (Sąd Okręgowy w Poznaniu)  
Joanna CHYLIŃSKA-KUREK (Sąd Okręgowy w Lublinie)  
Michał GRZEŚKOWIAK (Sąd Okręgowy w Poznaniu)  
Dorota JANUSZEWSKA (Sąd Okręgowy w Bydgoszczy)  
Justyna JARKA (Sąd Okręgowy w Poznaniu)  
Marcin JATCZAK (Sąd Okręgowy w Poznaniu)  
Daniel JURKIEWICZ (Sąd Okręgowy w Poznaniu)  
Joanna JURKIEWICZ (Sąd Okręgowy w Poznaniu)  
Andrzej KLIMOWICZ (Sąd Okręgowy w Poznaniu)  
Tomasz KOSZEWSKI (Sąd Okręgowy w Olsztynie)  
Małgorzata KUBISIAK-MARCINIAK (Sąd Okręgowy w Łodzi)  
Anna MIKOŁAJCZAK (Sąd Okręgowy w Poznaniu)  
Bogna OLMA (Sąd Okręgowy w Poznaniu)  
Monika PODGÓRSKA-SUŁECKA (Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie)  
Marzena PRASKA (Sąd Okręgowy w Katowicach)  
Katarzyna SOKÓLSKA (Sąd Okręgowy w Poznaniu)  
Paweł SZMIDT (Sąd Okręgowy w Poznaniu)  
Jolanta SZOT-ZARZYCKA (Sąd Okręgowy w Katowicach)  
Agnieszka SZYMANOWSKA-CHWIROT (Sąd Okręgowy w Poznaniu)  
Marek SZYSZKO (Sąd Okręgowy w Poznaniu)  
Anna ŻEBROWSKA (Sąd Okręgowy w Katowicach)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego powołani zostali:**

Joanna ADAMIEC-GUZEK (Sąd Rejonowy w Pszczynie)  
Patrycja ADEKUNBI (Sąd Rejonowy w Radziejowie)  
Marika ANTOLEC-WALCZAK (Sąd Rejonowy w Tychach)  
Justyna BANASZEWSKA-PACEWICZ (Sąd Rejonowy Poznań-Stare Miasto w Poznaniu)  
Damian BAR (Sąd Rejonowy w Jarosławiu)  
Michał BARCZYK (Sąd Rejonowy w Goleniowie)  
Anna BASIURA-GŁOGOWSKA (Sąd Rejonowy w Zabrze)  
Wojciech BOJARSKI (Sąd Rejonowy w Bytomiu)  
Patrycja BONA (Sąd Rejonowy w Chojnicach)  
Piotr BUZEK-GARZYŃSKI (Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku)  
Agnieszka BYŁOK (Sąd Rejonowy w Cieszynie)  
Magdalena CHOJECKA (Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku)  
Tomasz CHUDEK (Sąd Rejonowy w Łukowie)



Damian CISZEWSKI (Sąd Rejonowy w Opolu)  
Grzegorz CZAPLA (Sąd Rejonowy w Mikołowie)  
Dorota DŁUGOSZ (Sąd Rejonowy dla Krakowa-Nowej Huty w Krakowie)  
Patrycja DOLNIAK (Sąd Rejonowy Katowice-Wschód w Katowicach)  
Anna DUDEK (Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu)  
Hubert DUDKIEWICZ (Sąd Rejonowy w Hławie)  
Katarzyna DUDOJC (Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku)  
Monika FILIPIAK (Sąd Rejonowy w Bydgoszczy)  
Urszula FILIPOWICZ (Sąd Rejonowy w Olsztynie)  
Piotr GARGAS (Sąd Rejonowy w Olkuszu)  
Marta GOŁĘBIEWSKA (Sąd Rejonowy w Siedlcach)  
Kalina GOMUŁA (Sąd Rejonowy Szczecin-Centrum w Szczecinie)  
Marta GOSS-PRZYGUCKA (Sąd Rejonowy w Zgierzu)  
Tadeusz GÓRKA (Sąd Rejonowy w Bydgoszczy)  
Karol GRZYWA (Sąd Rejonowy w Stargardzie)  
Małgorzata HREHOROWICZ (Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu)  
Tomasz IWANEK (Sąd Rejonowy w Pszczynie)  
Paulina IZBRANDT-TEODORCZYK (Sąd Rejonowy w Stargardzie)  
Katarzyna JAGODA (Sąd Rejonowy w Tarnowskich Górach)  
Anna JAGODZIŃSKA-BAJKOWSKA (Sąd Rejonowy dla miasta stołecznego Warszawy w Warszawie)  
Marta JAROSZEWSKA-POTRYKUS (Sąd Rejonowy w Wejherowie)  
Anna JAWORSKA-WIELOCH (Sąd Rejonowy w Gliwicach)  
Anna JONIEC (Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie)  
Joanna JURCZYK-WIECHA (Sąd Rejonowy w Częstochowie)  
Karolina KACZMARZYK-JARZĄBEK (Sąd Rejonowy w Gliwicach)  
Łukasz KACZOR (Sąd Rejonowy w Goleniowie)  
Agnieszka KAMIŃSKA (Sąd Rejonowy w Miechowie)  
Paweł KAPRALSKI (Sąd Rejonowy w Wałbrzychu)  
Jakub KAWKA (Sąd Rejonowy w Tucholi)  
Karina KLISIEWICZ (Sąd Rejonowy w Wadowicach)  
Marcin KLUGIEWICZ (Sąd Rejonowy we Włocławku)  
Dawid KOBUS (Sąd Rejonowy w Toruniu)  
Przemysław KOCIŃSKI (Sąd Rejonowy w Bydgoszczy)  
Aleksandra KOPER (Sąd Rejonowy w Gorzowie Wielkopolskim)  
Żaneta KORNEK-KUBIS (Sąd Rejonowy w Głubczycach)  
Aneta KOSIŃSKA (Sąd Rejonowy w Żyrardowie)  
Michał KOSTORZ (Sąd Rejonowy w Lesznie)  
Karina KOSTRZEWSKA (Sąd Rejonowy w Myszkowie)  
Adam KOZIARA (Sąd Rejonowy w Olkuszu)  
Natalia KRAWCZYK (Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu)  
Ewa KUCHNICKA (Sąd Rejonowy w Szubinie)  
Michał KUCHNICKI (Sąd Rejonowy w Żninie)  
Patrycja KUCHTA (Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku)  
Łukasz KUCZERA (Sąd Rejonowy w Zakopanem)  
Ewa KUCZYŃSKA-KUCHARSKA (Sąd Rejonowy w Świdnicy)

Wojciech KULAWIAK (Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu)  
Sylvia KUŻMA-WESOŁOWSKA (Sąd Rejonowy w Janowie Lubelskim)  
Agata KWAŚNICKA-DARSKA (Sąd Rejonowy w Oleśnie)  
Agnieszka LASKA (Sąd Rejonowy w Gorzowie Wielkopolskim)  
Marcin LELEŃSKI (Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku)  
Ewelina LEWIŃSKA vel IWANŃSKA (Sąd Rejonowy w Lesznie)  
Marek ŁACH (Sąd Rejonowy w Chrzanowie)  
Agnieszka ŁUKASIK (Sąd Rejonowy w Ropczycach)  
Filip ŁAKOMY (Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu)  
Joanna ŁUKASZEWICZ (Sąd Rejonowy w Legnicy)  
Marta ŁYDUCH (Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku)  
Magdalena ŁYSAKOWSKA (Sąd Rejonowy w Krasnymstawie)  
Piotr MACHNIJ (Sąd Rejonowy w Elblągu)  
Katarzyna MACIŃSKA (Sąd Rejonowy w Kartuzach)  
Ewa MALINKA (Sąd Rejonowy w Dzierżoniowie)  
Adam MALISZEWSKI (Sąd Rejonowy w Koninie)  
Marlena MARCINIAK (Sąd Rejonowy w Ostródzie)  
Katarzyna MARUSZAK-KSOK (Sąd Rejonowy w Braniewie)  
Jakob MAZIARZ (Sąd Rejonowy w Dąbrowie Górniczej)  
Agnieszka MICZKOWSKA (Sąd Rejonowy w Lesznie)  
Andrzej MIKA (Sąd Rejonowy w Mysłowicach)  
Malwina MIKLUSZKA (Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu)  
Paweł MIŚTA (Sąd Rejonowy w Ostródzie)  
Karina MOCH (Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie)  
Łukasz MRZYK (Sąd Rejonowy w Raciborzu)  
Agnieszka MYRCHA (Sąd Rejonowy w Elblągu)  
Monika NAGÓRNY (Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu)  
Kamil NAHLER (Sąd Rejonowy w Nysie)  
Marta NEBELSKA-ZAWADA (Sąd Rejonowy we Wrześni)  
Magdalena NEUMAN-KAMIŃSKA (Sąd Rejonowy w Stargardzie)  
Konrad NIEDZIELA (Sąd Rejonowy w Tychach)  
Kamil NOWECKI (Sąd Rejonowy w Głubczycach)  
Artur ORLIKOWSKI (Sąd Rejonowy w Łęborku)  
Miroslaw OŚKO (Sąd Rejonowy w Olsztynie)  
Marcin PARADZIŃSKI (Sąd Rejonowy w Inowrocławiu)  
Klaudia PIĄTKIEWICZ (Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu)  
Joanna PIETRZAK (Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku)  
Łukasz PIOTROWICZ (Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku)  
Agnieszka PLUTA (Sąd Rejonowy w Zawierciu)  
Justyna POZNANIAK-KOZMICKA (Sąd Rejonowy Poznań-Stare Miasto w Poznaniu)  
Marcin PRAŻMOWSKI (Sąd Rejonowy w Inowrocławiu)  
Alicja PRZYBYLSKA (Sąd Rejonowy Szczecin-Centrum w Szczecinie)  
Paweł PRZYGUCKI (Sąd Rejonowy w Pabianicach)  
Sylvia RAJCZYK-ZYS (Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie)  
Przemysław RAUCHUT (Sąd Rejonowy w Bydgoszczy)  
Marta RINGWELSKA (Sąd Rejonowy we Włocławku)

Małgorzata SAKOWSKA (Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku)  
Monika SAŁYGA (Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi)  
Sebastian SAWICKI (Sąd Rejonowy w Wągrowcu)  
Agata SERAFIN (Sąd Rejonowy w Kaliszu)  
Marta SEWERYNEK-STRZYŻEWSKA (Sąd Rejonowy w Kartuzach)  
Joanna SIEMASZKO (Sąd Rejonowy w Kartuzach)  
Mariusz SIEMIANOWSKI (Sąd Rejonowy w Chełmnie)  
Gabriela SIENIUĆ (Sąd Rejonowy w Gorzowie Wielkopolskim)  
Aleksandra SINIECKA-KOTULA (Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku)  
Małgorzata SKIBA (Sąd Rejonowy w Gliwicach)  
Małgorzata SKORUPSKA-RAK (Sąd Rejonowy w Gliwicach)  
Anna SKUPIŃSKA (Sąd Rejonowy w Opolu)  
Agnieszka SŁUSZNIAK (Sąd Rejonowy w Zawierciu)  
Karolina SOSNÓWKA (Sąd Rejonowy dla Krakowa-Nowej Huty w Krakowie)  
Marcin STACHOWICZ (Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku)  
Wojciech STANKE (Sąd Rejonowy Poznań-Stare Miasto w Poznaniu)  
Sławomir STAŃCZYK (Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu)  
Paweł SUCH (Sąd Rejonowy w Krośnie)  
Hubert SZCZEPANIAK (Sąd Rejonowy w Siedlcach)  
Sabina SZPYRKA (Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu)  
Dawid SZTUWE (Sąd Rejonowy w Brodnicy)  
Piotr SZUTENBERG (Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku)  
Iwona SZYMAŃSKA-STAWIAK (Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu)  
Marcin SZYMAŃSKI (Sąd Rejonowy w Częstochowie)  
Piotr ŚWITAŁA (Sąd Rejonowy w Częstochowie)  
Dorota TOFEL (Sąd Rejonowy w Sochaczewie)  
Agnieszka TOMCZEWSKA (Sąd Rejonowy dla miasta stołecznego Warszawy w Warszawie)  
Anna TRYBEK (Sąd Rejonowy w Jastrzębiu-Zdroju)  
Grzegorz TURLAKIEWICZ (Sąd Rejonowy w Koninie)  
Maja TUSZYŃSKA (Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórze w Krakowie)  
Michał TYBUREK (Sąd Rejonowy w Inowrocławiu)  
Weronika TYNDEL-SŁOWIAK (Sąd Rejonowy w Głogowie)  
Tomasz VOGT-KOSTECKI (Sąd Rejonowy w Obornikach)  
Iwona WAŃCZYCKA (Sąd Rejonowy w Lęborku)  
Kamila WIDERA-KASPROWICZ (Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu)  
Wojciech WILCZAK (Sąd Rejonowy w Przemyślu)  
Dagmara WILCZYŃSKA (Sąd Rejonowy w Olsztynie)  
Roman WILK (Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórze w Krakowie)  
Agnieszka WŁADOWSKA-MIKLASZEWSKA (Sąd Rejonowy w Wodzisławiu Śląskim)  
Piotr WŁODARCZYK (Sąd Rejonowy dla miasta stołecznego Warszawy w Warszawie)  
Angelika WOLAK (Sąd Rejonowy w Siedlcach)  
Joanna ZAKRZEWSKA (Sąd Rejonowy w Grodzisku Wielkopolskim)  
Diana ZEGADŁOWICZ-KUKUŁA (Sąd Rejonowy Szczecin-Centrum w Szczecinie)  
Katarzyna ZMOREK-PACAK (Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie)  
Agnieszka ŻOŁĄDŹ (Sąd Rejonowy w Nowym Tomyślu)  
Dorota ŻYWIECKA (Sąd Rejonowy w Iławie)

**28 września 2021<sup>21</sup>**

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego powołani zostali:**

Marek OLEJNIK

Wojciech STACHURSKI

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego powołani zostali:**

Agnieszka BARAN (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie)

Piotr DĘBKOWSKI (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie)

Grzegorz DUDAR (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku)

Hanna FILIPCZYK (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie)

Dorota FLESZER (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach)

Piotr FRONC (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie)

Adam GOŁUCH (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach)

Katarzyna MARASEK-ZYBURA (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie)

Anna ROTTER (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach)

Agnieszka WAŚKOWSKA (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego powołani zostali:**

Magdalena CICHOCKA (Sąd Apelacyjny we Wrocławiu)

Kamil GRZESIK (Sąd Apelacyjny w Krakowie)

Anna MAKOWSKA-LANGE (Sąd Apelacyjny w Gdańsku)

Paweł PSZCZOŁOWSKI (Sąd Apelacyjny we Wrocławiu)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego powołani zostali:**

Agnieszka BOJAR (Sąd Okręgowy w Opolu)

Aleksandra DEMKOWICZ (Sąd Okręgowy w Zielonej Górze)

Monika GRUBBA (Sąd Okręgowy w Toruniu)

Bogumił JAKUBEK (Sąd Okręgowy w Warszawie)

Kinga KARWOT (Sąd Okręgowy w Katowicach)

Jakub KĘPIŃSKI (Sąd Okręgowy w Poznaniu)

Grzegorz KISTER (Sąd Okręgowy w Lublinie)

Mariusz KOBYLARZ (Sąd Okręgowy w Tarnobrzegu)

Agata MANIECKA-KUROTAKI (Sąd Okręgowy w Krakowie)

Marcin MYSZKA (Sąd Okręgowy w Koszalinie)

Agnieszka NAKWASKA-SZCZEPKOWSKA (Sąd Okręgowy w Warszawie)

Sławomir PAPIERZAŃSKI (Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze)

Marta PISARSKA (Sąd Okręgowy w Opolu)

Berenika RUSEK (Sąd Okręgowy w Krakowie)

Michalina STABŁA (Sąd Okręgowy w Rybniku)

Agnieszka ZIELIŃSKA (Sąd Okręgowy w Krakowie)

<sup>21</sup> Andrzej Duda wręczył nominacje sędziowskie i asesorskie, Prezydent.pl, 28.09.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/nominacje/nominacje-sedziowskie-i-asesorskie,35878>.

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego powołani zostali:**

Katarzyna BIALIK (Sąd Rejonowy w Ostródzie)  
Ewa CHODZIUTKO (Sąd Rejonowy w Elku)  
Jerzy CIESIELSKI (Sąd Rejonowy w Oleśnicy)  
Katarzyna DĄBROWSKA (Sąd Rejonowy w Wyszkowie)  
Mariusz DOMINIAK (Sąd Rejonowy w Oławie)  
Katarzyna DZIECIUCHOWICZ-CIEŚLA (Sąd Rejonowy w Bielsku-Białej)  
Oktawian GARBAS (Sąd Rejonowy w Oławie)  
Dorota GAŚSIOR (Sąd Rejonowy w Gliwicach)  
Barbara GOLEC (Sąd Rejonowy w Rybniku)  
Piotr GRABELUS (Sąd Rejonowy w Trzebnicy)  
Aleksandra JAKUBIAK (Sąd Rejonowy w Tczewie)  
Agata JAŚKIEWICZ-STANIAK (Sąd Rejonowy w Łobzie)  
Anna KARDAS (Sąd Rejonowy w Inowrocławiu)  
Elżbieta KISIELEWSKA (Sąd Rejonowy w Suwałkach)  
Magdalena KOŁTUN-TUDOROWSKA (Sąd Rejonowy w Kraśniku)  
Konrad KOSTORZ (Sąd Rejonowy w Gliwicach)  
Martyna KROTOWSKA (Sąd Rejonowy w Słupsku)  
Joanna KRÓL (Sąd Rejonowy w Pile)  
Beata KRZEMIONKA-KOWALSKA (Sąd Rejonowy w Opolu)  
Krzysztof KUDELA (Sąd Rejonowy w Limanowej)  
Larysa LUDWICZAK (Sąd Rejonowy Poznań-Stare Miasto w Poznaniu)  
Łukasz ŁAPSZYŃSKI (Sąd Rejonowy w Opolu)  
Monika MARCZYK (Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Krzyków we Wrocławiu)  
Jakub MICHALIK (Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Krzyków we Wrocławiu)  
Natalia MROŻEK (Sąd Rejonowy w Nowym Targu)  
Marta PIECHULEK (Sąd Rejonowy w Środzie Śląskiej)  
Katarzyna PIJANOWSKA-MIKOŁAJCZAK (Sąd Rejonowy w Chełmie)  
Tomasz ROSZEWSKI (Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Krzyków we Wrocławiu)  
Zuzanna RYCHARSKA (Sąd Rejonowy w Elku)  
Arkadiusz SADZA (Sąd Rejonowy Lublin-Zachód w Lublinie)  
Ewa SKOTNICKA (Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu)  
Miroslaw STACHURSKI (Sąd Rejonowy w Słupsku)  
Kamila WAŚKO-GRECZEK (Sąd Rejonowy w Zakopanem)  
Paulina WESOŁOWSKA (Sąd Rejonowy w Kraśniku)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym powołani zostali:**

Anna FYDA-KAWULA (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie)  
Anna KUCZYŃSKA-SZCZYTKOWSKA (Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu)  
Aneta MAJOWSKA (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach)  
Mariusz PAWEŁCZAK (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy)  
Marta PAWŁOWSKA (Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu)  
Iwona SOLATYCKA (Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu)

**25 października 2021<sup>22</sup>****Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego powołani zostali:**

Tadeusz HABERKA (Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu)

Adam HABUDA (Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu)

Jarosław HOROBIEWSKI (Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu)

Elżbieta LEMAŃSKA (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku)

Dagmara STANKIEWICZ-RAJCHMAN (Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego powołani zostali:**

Wojciech DAMASZKO (Sąd Apelacyjny we Wrocławiu)

Piotr ŁAKOMIAK (Sąd Apelacyjny w Katowicach)

Tomasz SZCZUROWSKI (Sąd Apelacyjny w Warszawie)

Zbigniew WOŹNIAK (Sąd Apelacyjny we Wrocławiu)

Dorota WYDMAŃSKA-CICHY (Sąd Apelacyjny w Katowicach)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego powołani zostali:**

Beata BURY (Sąd Okręgowy w Rzeszowie)

Jędrzej DESSOULAVY-SLIWIŃSKI (Sąd Okręgowy w Krakowie)

Zuzanna DRUKAŁA (Sąd Okręgowy w Krakowie)

Marian GLEMBIN (Sąd Okręgowy w Gdańsku)

Barbara GRYCZKA (Sąd Okręgowy w Poznaniu)

Monika JOBSKA (Sąd Okręgowy w Gdańsku)

Adam KAROWICZ (Sąd Okręgowy w Łodzi)

Michał KRAKOWIAK (Sąd Okręgowy w Łodzi)

Mariola KUBIK-DUDA (Sąd Okręgowy w Krakowie)

Mariusz KURZĘPA (Sąd Okręgowy w Lublinie)

Justyna MAGNER-SZWEDA (Sąd Okręgowy w Katowicach)

Jolanta MAZUREK (Sąd Okręgowy w Lublinie)

Urszula MINGA-GŁUSZCZ (Sąd Okręgowy w Gdańsku)

Renata MLECZKO (Sąd Okręgowy w Krakowie)

Tomasz MRZYGLÓD (Sąd Okręgowy w Krakowie)

Joanna OSZCZĘDA (Sąd Okręgowy w Legnicy)

Karolina PAWLIK (Sąd Okręgowy w Bydgoszczy)

Joanna PAWLIK-BORKOWSKA (Sąd Okręgowy w Siedlcach)

Magdalena RAJEWSKA-MALCHER (Sąd Okręgowy w Świdnicy)

Małgorzata ROKOSZ (Sąd Okręgowy w Krakowie)

Aleksandra RÓŻALSKA-DANILCZUK (Sąd Okręgowy w Warszawie)

Adriana SKORUPSKA (Sąd Okręgowy w Świdnicy)

Jarosław WODZYŃSKI (Sąd Okręgowy w Rybniku)

Katarzyna WOLWIAK (Sąd Okręgowy w Katowicach)

Magdalena ZAJĄC (Sąd Okręgowy w Katowicach)

Witold ZAWISZA (Sąd Okręgowy w Rybniku)

<sup>22</sup> Prezydent RP wręczył nominacje sędziowskie, Prezydent.pl, 25.10.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/nominacje/prezydent-wreczyl-nominacje-sedziowskie,41590>.



**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego powołani zostali:**

Monika ANDRZEJCZAK-ZAWADA (Sąd Rejonowy Lublin-Wschód w Lublinie z siedzibą w Świdniku)

Anna ANDRZEJEWSKA-PAŁUCKA (Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie)

Anna BARAN (Sąd Rejonowy w Chełmie)

Joanna BECZEK (Sąd Rejonowy dla miasta stołecznego Warszawy w Warszawie)

Joanna BENDER-CZOCHARA (Sąd Rejonowy dla Warszawy-Woli w Warszawie)

Ewelina BOROWSKA (Sąd Rejonowy w Elku)

Beata CHWEDKOWSKA (Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu)

Marcin CICHONIŃSKI (Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórze w Krakowie)

Łukasz CIEMIECKI (Sąd Rejonowy w Garwolinie)

Tomasz COCKIEWICZ (Sąd Rejonowy w Gliwicach)

Monika CZEKAJ (Sąd Rejonowy Katowice-Zachód w Katowicach)

Aleksandra DELMANOWICZ (Sąd Rejonowy w Chorzowie)

Agnieszka DUDA (Sąd Rejonowy w Tychach)

Sylwia DUDEK (Sąd Rejonowy w Chorzowie)

Katarzyna FERENSKIEWICZ-SNOPEK (Sąd Rejonowy w Chełmie)

Tomasz GINTER (Sąd Rejonowy w Miastku)

Magda GRZYWACZ (Sąd Rejonowy w Gnieźnie)

Dorota HANKE-LUKASIK (Sąd Rejonowy Katowice-Wschód w Katowicach)

Anna JOACHIMIĄK (Sąd Rejonowy w Szamotułach)

Justyna KANIUT-BOGOWICZ (Sąd Rejonowy w Bytomiu)

Paulina KAZANOWSKA (Sąd Rejonowy w Dąbrowie Górniczej)

Edyta KIELASIŃSKA (Sąd Rejonowy w Chełmie)

Grzegorz KIELASIŃSKI (Sąd Rejonowy w Hrubieszowie)

Alicja KLIMAS (Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie)

Łukasz KLIŃSKI (Sąd Rejonowy w Lesznie)

Klaudia KŁOSIŃSKA (Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie)

Katarzyna KOPYCIŃSKA (Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie)

Krzysztof KOZAK (Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie)

Adrian KRAWCZYK (Sąd Rejonowy w Tychach)

Kaja KRÓLIKOWSKA (Sąd Rejonowy Katowice-Zachód w Katowicach)

Sonia MAŁAŃCZAK-MAZIARZ (Sąd Rejonowy w Sosnowcu)

Katarzyna MARZEC-MAŁEK (Sąd Rejonowy Katowice-Wschód w Katowicach)

Jan MAŚNICA (Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie)

Aleksandra NADOBNIK (Sąd Rejonowy Poznań-Stare Miasto w Poznaniu)

Grzegorz NIEWIERKO (Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie)

Maciej OZGA (Sąd Rejonowy w Dąbrowie Górniczej)

Jakub PETKIEWICZ (Sąd Rejonowy w Opolu Lubelskim)

Maja PIKIEWICZ (Sąd Rejonowy Katowice-Zachód w Katowicach)

Natalia PIOTROWSKA (Sąd Rejonowy w Zgierzu)

Anna PISCZUR (Sąd Rejonowy Katowice-Zachód w Katowicach)

Arnold PODBOROŻNY (Sąd Rejonowy w Gnieźnie)

Dorota POHABA (Sąd Rejonowy w Rybniku)

Natalia POLIPOWSKA (Sąd Rejonowy w Gnieźnie)

Daniel POMIERSKI (Sąd Rejonowy dla miasta stołecznego Warszawy w Warszawie)

Katarzyna PUCHACZ (Sąd Rejonowy w Hrubieszowie)  
Katarzyna PUDEŁKO (Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie)  
Paulina RYBICKA-TELEC (Sąd Rejonowy dla miasta stołecznego Warszawy w Warszawie)  
Kamila SAWICKA (Sąd Rejonowy Lublin-Wschód w Lublinie z siedzibą w Świdniku)  
Justyna SERKIES-SZOTT (Sąd Rejonowy w Wałbrzychu)  
Iga SKOWROŃSKA (Sąd Rejonowy Katowice-Wschód w Katowicach)  
Martyna SOKOŁOWSKA-CHUDY (Sąd Rejonowy w Otwocku)  
Michał SOKOŁOWSKI (Sąd Rejonowy w Gnieźnie)  
Joanna STANEK (Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Południe w Warszawie)  
Monika SUROWIEC (Sąd Rejonowy w Lubaniu)  
Kamila SZCZOTKOWSKA-WAWRZONEK (Sąd Rejonowy w Ostrowie Wielkopolskim)  
Anna TRELEWICZ (Sąd Rejonowy w Chorzowie)  
Maciej WIELICZKO (Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie)  
Joanna WITKOWSKA (Sąd Rejonowy Katowice-Zachód w Katowicach)  
Dorota WŁODYKA-ŁAGOWSKA (Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie)  
Magdalena WOŹNIAK (Sąd Rejonowy dla miasta stołecznego Warszawy w Warszawie)  
Elżbieta WOJCIECHOWSKA (Sąd Rejonowy w Puławach)  
Radomir WÓJCIK (Sąd Rejonowy dla miasta stołecznego Warszawy w Warszawie)  
Adrian ZBICIAK (Sąd Rejonowy w Chełmie)  
Michał ŻURAWSKI (Sąd Rejonowy w Radomsku)

#### **10 listopada 2021<sup>23</sup>**

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego powołana została:**

Gabriela ZALEWSKA-RADZIK

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego powołane zostały:**

Katarzyna KORYCKA (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy)

Małgorzata KOWALSKA (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego powołani zostali:**

Marcin KOKOSZCZYŃSKI (Sąd Apelacyjny w Gdańsku)

Beata KURDZIEL (Sąd Apelacyjny w Krakowie)

Piotr MICHALSKI (Sąd Apelacyjny w Poznaniu)

Jolanta POLKO (Sąd Apelacyjny w Katowicach)

Anna STRĄCZYŃSKA (Sąd Apelacyjny w Warszawie)

Artur TOMASZEWSKI (Sąd Apelacyjny we Wrocławiu)

Agnieszka WACHOWICZ-MAZUR (Sąd Apelacyjny w Warszawie)

Katarzyna WRÓBLEWSKA (Sąd Apelacyjny w Warszawie)

Andrzej ŻELAZOWSKI (Sąd Apelacyjny w Krakowie)

Piotr ŻYWICKI (Sąd Apelacyjny w Gdańsku)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego powołani zostali:**

Martyn BARTNIK (Sąd Okręgowy w Krośnie)

Jowita CIEŚLIK (Sąd Okręgowy w Warszawie)

<sup>23</sup> Nominacje sędziowskie wręczone, Prezydent.pl, 10.11.2021, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/nominacje/nominacje-sedziowskie-wreczone,42980>.

Danuta FELIŃSKA-ŻUKOWSKA (Sąd Okręgowy w Poznaniu)  
Katarzyna JABŁOŃSKA (Sąd Okręgowy w Płocku)  
Michał JANKOWSKI (Sąd Okręgowy w Koninie)  
Norbert KOWAL (Sąd Okręgowy w Krakowie)  
Piotr MAZIARZ (Sąd Okręgowy w Krakowie)  
Tomasz MILSKI (Sąd Okręgowy w Łodzi)  
Jarosław PAW (Sąd Okręgowy w Kielcach)  
Arkadiusz PIOTROWSKI (Sąd Okręgowy w Warszawie)  
Dariusz PODYMA (Sąd Okręgowy w Częstochowie)  
Renata SŁOWIK-CHUCHLA (Sąd Okręgowy w Rzeszowie)  
Justyna SOCHA (Sąd Okręgowy w Gdańsku)  
Justyna SOSNOWY (Sąd Okręgowy w Gdańsku)  
Dariusz STACHURSKI (Sąd Okręgowy w Krakowie)  
Jolanta SUDOŁ (Sąd Okręgowy w Poznaniu)  
Marzena SZYMAŃSKA (Sąd Okręgowy w Krakowie)  
Agnieszka WESTWAL (Sąd Okręgowy w Rybniku)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego powołani zostali:**

Paweł HARMACIŃSKI (Sąd Rejonowy w Mrągowie)  
Mariusz KOWALSKI (Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu)  
Jacek KRACZEK (Sąd Rejonowy w Kraśniku)  
Sabina ŁAWNICZAK (Sąd Rejonowy w Zgierzu)  
Klaudia MAZUR-DZIUBIŃSKA (Sąd Rejonowy Poznań-Stare Miasto w Poznaniu)  
Anna NADYBSKA-CZUŁOWSKA (Sąd Rejonowy w Jeleniej Górze)  
Justyna POLACZYK (Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu)  
Tomasz PYRTKO (Sąd Rejonowy w Nowej Soli)  
Anna RAKOCZY (Sąd Rejonowy w Przemyślu)  
Ewelina SEMPOWICZ (Sąd Rejonowy w Kamiennej Górze)  
Gabriela SOCHAJ (Sąd Rejonowy w Radomiu)  
Marek UMIŃSKI (Sąd Rejonowy w Wejherowie)  
Jakub ZALEPA (Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi)

**Do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym powołani zostali:**

Paweł DANIEL (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu)  
Brygida MYSZYŃSKA-GUZIUR (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie)  
Marcin OLEJNICZAK (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi)

## **Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki – wystąpienia i wywiady**

### **Premier Morawiecki o wyroku TSUE w sprawie kopalni Turów: niebezpieczna decyzja<sup>1</sup>**

**Decyzja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie kopalni Turów jest bardzo niebezpieczna zarówno z punktu widzenia potencjalnych zagrożeń ekologicznych, jak i dla bezpieczeństwa energetycznego Polski. Także dla zapewnienia pracy dla 5 tys. pracujących tam osób – mówił po posiedzeniu sztabu kryzysowego we Wrocławiu premier Mateusz Morawiecki. Szef polskiego rządu zapowiedział dalsze negocjacje ze stroną czeską, ale też przedstawienie nowych okoliczności Trybunałowi Sprawiedliwości.**

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie kopalni Turów był tematem poniedziałkowego posiedzenia sztabu kryzysowego w Wojewódzkim Urzędzie Dolnośląskim we Wrocławiu. Tuż po posiedzeniu premier Mateusz Morawiecki powiedział: – Dla nas to sprawa fundamentalna, aby nie doprowadzić do katastrofy ekologicznej, energetycznej i przy okazji – katastrofy gospodarczej w tej części Polski.

### **Nowe okoliczności – Polska przedstawi kolejne argumenty TSUE**

Polska będzie negocjować ze stroną czeską w sprawie kopalni i elektrowni w Turowie, ale też przedstawi Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej nowe okoliczności. Premier Mateusz Morawiecki wskazał trzy nowe przesłanki w tej sprawie.

- Budowa ekranu, który ma zabezpieczać wodę czeskich sąsiadów – konstrukcja miała być gotowa w 2023 roku, ale Polska Grupa Energetyczna, do której należą kopalnia i elektrownia w Turowie, zapowiedziała przyspieszenie prac. Ekran ma być gotowy już we wrześniu tego roku, czyli za kilka miesięcy.
- Nawet w sytuacji hipotetycznego zamknięcia kopalni, konieczne będzie dalsze pompowanie wody. Zatem i tak nie wyeliminowałoby to elementu sporu polsko-czeskiego. Jednak Prezes Rady Ministrów podkreśla – nie przewidujemy zamknięcia kopalni.
- Trzecia okoliczność to wydanie nowej, docelowej koncesji, którą można zaskarżyć i dyskutować w oparciu o pełne instrumentarium prawne.

– Jesteśmy otwarci na rozmowy i negocjacje, ale pozostawiamy swoje stanowisko dotyczące elektrowni w ruchu jako niezmiennie – podkreślił premier Morawiecki.

### **Niebezpieczna decyzja Trybunału Sprawiedliwości UE**

Decyzja europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie kopalni Turów jest niebezpieczna – podkreślał Mateusz Morawiecki. To ryzyko wystąpienia zagrożenia ekologicznego, utraty pracy przez kilka tysięcy osób, ale też zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego Polski.

– W Turowie kopalnia i elektrownia to scalony ze sobą mechanizm. Jest tu produkowane ok. 4–5 a nawet do 7 proc. polskiego prądu – informował premier Mateusz Morawiecki. – Nie

<sup>1</sup> Premier Morawiecki o wyroku TSUE w sprawie kopalni Turów: niebezpieczna decyzja, gov.pl, 24.05.2021, <https://www.gov.pl/web/premier/premier-morawiecki-o-wyroku-tsue-w-sprawie-kopalni-turow-niebezpieczna-decyzja>.

możemy pozwolić sobie na ryzyko utraty dostaw energii elektrycznej do milionów polskich mieszkańców. Państwo polskie nie dopuści do tego – zaznaczył szef polskiego rządu.

Tuż przed wylotem na posiedzenie Rady Europejskiej premier Mateusz Morawiecki zapowiedział, że będzie rozmawiał o obecnej sytuacji m.in. z premierem Republiki Czeskiej Andrejem Babišem.

### **Wyrok TSUE. Morawiecki: nie mogę się zgodzić, by Polska była traktowana gorzej niż inne kraje<sup>2</sup>**

Nie mogę zgodzić się z tym, że Polska będzie traktowana inaczej, gorzej w stosunku do bardzo podobnych sytuacji prawnych w innych krajach UE – podkreślił w czwartek premier Mateusz Morawiecki, odnosząc się do wyroku TSUE ws. systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce.

– Nie mogę zgodzić się z tym, że Polska będzie traktowana inaczej, gorzej, że będzie dyskryminowana w stosunku do bardzo podobnych sytuacji prawnych, identycznych procedur, które mają Niemcy czy Hiszpanie – powiedział premier pytany na konferencji prasowej o czwartkowy wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zgodnie z którym system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce nie jest zgodny z prawem Unii. TSUE uwzględnił wszystkie zarzuty podniesione przez Komisję Europejską i stwierdził, że Polska uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z prawa UE.

– My oparliśmy reformy wymiaru sprawiedliwości o rozwiązania bardzo podobne, a czasami identyczne, jak w innych państwach UE. Niektóre instytucje – Komisja Europejska – zarzuca Polsce upolitycznienie wyboru sędziów. Jak w związku z tym podejść do procedury niemieckiej, w której to nie kto inny, a politycy wybierają sędziów – mówił premier.

– Jak dodał, „my mamy procedurę Krajowej Rady Sądownictwa, która jest zresztą niemalże tożsama z hiszpańską”. – Ta hiszpańska działała tyle lat i nikomu nie przeszkadzała; my robimy bardzo podobną – i ona komuś przeszkadza. No nie, ja się na taką dyskryminację nie mogę zgodzić – oświadczył.

### **Morawiecki: Wykażemy, że postanowienie TSUE ws. Turowa jest nieproporcjonalne<sup>3</sup>**

– Ta decyzja jest zupełnie błędna, jest absolutnie arbitralna, oparta o błędne przesłanki. I ja się nie waham w taki sposób jednoznaczny tę decyzję określać – powiedział Morawiecki podczas konferencji prasowej.

– My wykorzystamy wszystkie możliwości i prawne i wszelkie inne, aby wykazać absolutną nieproporcjonalność [...] Wyłączenie kopalni i elektrowni Turów pozbawiłoby miliony polskich rodzin prądu, dostępu do podstawowych elementów bytowych i na pewno na coś takiego się nie zgodzimy – zaznaczył premier.

– Organ wydający orzeczenia niewykonalne pozbawia powagi sam siebie, a takim jest to orzeczenie, ponieważ trudno sobie wyobrazić, żeby rząd [...] nagle doprowadził do tego, aby

<sup>2</sup> Wyrok TSUE. Morawiecki: nie mogę się zgodzić, by Polska była traktowana gorzej niż inne kraje, Polsat News, 15.07.2021, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-07-15/wyrok-tsue-morawiecki-nie-moge-sie-zgodzic-by-polska-byla-traktowana-gorzej-niz-inne-kraje/>.

<sup>3</sup> Morawiecki: Wykażemy, że postanowienie TSUE ws. Turowa jest nieproporcjonalne, Stockwatch.pl, 21.09.2021, <https://www.stockwatch.pl/wiadomosci/morawiecki-wykazemy-ze-postanowienie-tsue-ws-turowa-jest-nieproporcjonalne.prawo-i-podatki,290877>.

mieszkańcy Bogatyni albo mieszkańcy Zgorzelca nagle zostali na zimę pozbawieni ciepła – zaznaczył Morawiecki.

– Nie przejdziemy nad tym do porządku dziennego, ponieważ uważamy tę decyzję za skrajnie agresywną, skrajnie szkodliwą, również w naszych relacjach polsko-czeskich – wskazał premier.

#### **Morawiecki: Decyzję w sprawie Turowa uważamy za skrajnie agresywną<sup>4</sup>**

**Dziś, 21 września, premier Mateusz Morawiecki na konferencji prasowej odpowiadał na pytanie o to, czy Polska zapłaci kary za niewstrzymanie działalności kopalni w Turowie. Premier nazwał decyzję TSUE „skrajnie agresywną”.**

„Nikt w Europie, ale to nikt, nie powinien w sposób arbitralny podejmować decyzji, która naraża bezpieczeństwo energetyczne kraju” – powiedział Morawiecki. Dodał, że jest to decyzja „błędna, arbitralna” i „oparta o błędne przesłanki”. Kto jest odpowiedzialny za porażkę negocjacji? „Mieliśmy nadzieję, że ten spór Czesi będą chcieli również zakończyć” – dodał Morawiecki. Stwierdził, że z powodu wyborów parlamentarnych, Czechy nie chciały tego jednak zrobić. Powiedział też, że decyzję w sprawie Turowa uważa za „skrajnie agresywną” i „szkodliwą”. Podkreślił, że rząd nie zamierza wyłączyć elektrowni i kopalni Turów z systemu energetycznego. Mówił o tym, że zamknięcie elektrowni pozbawiłoby mieszkańców pobliskiej Bogatyni dostępu do prądu i ciepła.

Powiedział też, że orzeczenie TSUE jest „niewykonalne” i „pozbawia powagi” urząd Trybunału UE. „Wykorzystamy wszystkie możliwości prawne i wszelkie inne, aby wykazać absolutną nieproporcjonalność wyroku” – powiedział Morawiecki. Spytany o to, czy i jaki członek rządu będzie pociągnięty do odpowiedzialności, jeśli okaże się, że Polska będzie ostatecznie musiała zapłacić karę, Mateusz Morawiecki wskazał tylko, że rząd przedsięwzie „wszystkie możliwe środki” o charakterze prawnym, ale także politycznym i społecznym, aby kary nie płacić. „Jeśli UE i Trybunał chcą ryzykować zdrowiem i życiem Polaków, to my uważamy, że to jest postawione na głowie”, dodał, komentując decyzję TSUE. Relacje polsko-czeskie „To jasna sprawa, że tego w taki sposób nie pozostawimy” – powiedział premier. Dodał, że to oczywiste, że sprawa stosunków polsko-czeskich ulegnie w naturalny sposób pogorszeniu.

#### **Morawiecki o wyroku TSUE: To próba uderzenia w stabilność systemu społeczno-prawnego<sup>5</sup>**

Próba uderzenia w sedno stabilności systemu społeczno-prawnego jest próbą daleko idącej destabilizacji tego systemu. Na to pozwolić nie możemy – powiedział premier Mateusz Morawiecki, komentując środowy wyrok unijnego trybunału sprawiedliwości ws. sądownictwa. Unijny Trybunał odpowiadając na pytania prejudycjalne Sądu Najwyższego orzekł w środę, że przeniesienie sędziego bez jego zgody do innego sądu lub między dwoma wydziałami tego samego sądu może naruszać zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów.

W rozstrzygnięciu tym TSUE wskazał też, że „omawiane okoliczności rozpatrywane łącznie mogą, z zastrzeżeniem ostatecznej oceny, której przeprowadzenie należy w tym względzie do

<sup>4</sup> Morawiecki: Decyzję w sprawie Turowa uważamy za skrajnie agresywną, 300gospodarka.pl, 21.09.2021, <https://300gospodarka.pl/news/morawiecki-decyzje-w-sprawie-turowa-uwazamy-za-skrainie-agresywna>.

<sup>5</sup> Morawiecki o wyroku TSUE: To próba uderzenia w stabilność systemu społeczno-prawnego, Forsal.pl, 6.10.2021, <https://forsal.pl/gospodarka/prawo/artykuly/8264628,morawiecki-wyrok-tsue-uderzenie-stabilnosc-systemu-spoeczno-prawnego.html>.



sądu krajowego, z jednej strony prowadzić do wniosku, że powołanie sędziego, o którym tu mowa, nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych reguł procedury powoływania sędziów Sądu Najwyższego stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania polskiego systemu sądownictwa”.

Premier Morawiecki odniósł się do tego wyroku w środę podczas konferencji prasowej. „Jeżeli europejski trybunał sprawiedliwości wydaje wyrok, w wyniku którego setki tysięcy wyroków wydanych przez sędziów powołanych w ciągu ostatnich lat zostaje zakwestionowanych, to należy się zastanowić do czego prowadzi taki wyrok” – mówił szef rządu.

Jego zdaniem, wyrok TSUE „prowadziłby hipotetycznie do bardzo głębokiego chaosu”. „Ponieważ w setkach tysięcy rozstrzygnięć sądów obywatele polscy nie mogliby mieć pewności, co do stosowania prawa. Polska jest państwem prawa opartym o konstytucję. Próba uderzenia w samo sedno, w samo serce stabilności systemu społeczno-prawnego jest próbą daleko idącej destabilizacji tego systemu. Na to oczywiście pozwolić nie możemy” – powiedział szef rządu.

### **Premier Mateusz Morawiecki skierował list do szefów państw i rządów krajów UE, w którym wyjaśnia kwestie relacji prawa konstytucyjnego do prawa unijnego<sup>6</sup>**

*Szanowni Państwo Prezydenci i Premierzy,*

*Szanowna Pani Przewodnicząca, Szanowni Panowie Przewodniczący,*

Kieruję do Was ten list, aby Was uspokoić – ale jednocześnie, aby wzbudzić w Was niepokój.

Pragnę uspokoić Was, że Polska pozostaje lojalnym członkiem Unii Europejskiej – organizacji opartej na wspólnych dla nas Traktatach, ustanowionych przez wszystkie państwa członkowskie, które powierzyły wspólnym instytucjom szereg kompetencji i wspólnie uregulowały wiele dziedzin życia za pomocą prawa europejskiego. Pragnę uspokoić Was, że Polska tego prawa przestrzega i uznaje jego prymat nad krajowymi ustawami – stosownie do wspólnych dla nas wszystkich zobowiązań, wynikających z Traktatu o Unii Europejskiej.

Jednocześnie jednak chcę wywołać Wasz niepokój – i zwrócić Waszą uwagę na niezwykle niebezpieczne zjawisko, które zagraża przyszłości naszej Unii. Mam na myśli stopniowe przeobrażanie się Unii w podmiot, który miałby przestać stanowić sojusz wolnych, równych i suwerennych państw – a stać się jednym, centralnie zarządzanym organizmem, kierowanym przez instytucje pozbawione demokratycznej kontroli ze strony obywateli państw Europy. Jeżeli tego zjawiska nie powstrzymamy, jego negatywne skutki odczują wszyscy. Dziś może ono dotyczyć jednego kraju – już jutro, pod innym pretekstem, kolejnych.

Chcę także zwrócić się do Was z prośbą – o wysłuchanie polskich argumentów, o ich zrozumienie, oraz o gotowość do dialogu. Głęboko wierzę, że wspólnie, w duchu wzajemnego szacunku i zrozumienia, bez narzucania innym swojej woli, możemy znaleźć rozwiązanie, które wzmocni naszą Unię Europejską.

\*\*\*

Polska w pełni przestrzega europejskiego prawa, a wyroki Trybunału Sprawiedliwości są respektowane – dokładnie tak samo, jak w każdym innym państwie członkowskim. Obowiązek

<sup>6</sup> Premier Mateusz Morawiecki skierował list do szefów państw i rządów krajów UE, w którym wyjaśnia kwestie relacji prawa konstytucyjnego do prawa unijnego, gov.pl, 18.10.2021, <https://www.gov.pl/web/premier/list-premiera-mateusza-morawieckiego-do-unijnych-przywocow>.

respektowania unijnego prawa przez każde z państw członkowskich wynika wprost z Traktatów – jesteśmy do tego zobowiązani w takim zakresie, w jakim Traktaty nam to nakazują. Ani o jotę mniej – i ani o jotę więcej.

Zasada prymatu prawa unijnego obejmuje wszystkie akty prawa do poziomu rangi ustawowej w dziedzinach objętych kompetencjami Unii. Zasada ta nie jest jednak nieograniczona. W każdym z naszych krajów prymat zachowuje Konstytucja. Oceny, gdzie leży granica, mogą dokonać wyłącznie sądy – zarówno Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i nasze krajowe trybunały konstytucyjne. Każdy z nich jest „strażnikiem konstytucji”, który ostatecznie decyduje o legalności i obowiązywaniu norm stosowanych na danym terytorium – to rola, do której zostały powołane przez twórców współczesnego sądownictwa konstytucyjnego.

Polski Trybunał Konstytucyjny ma takie same prawa, jak sądy i trybunały we wszystkich innych krajach Unii. Mogą one badać zgodność przepisów prawa pierwotnego UE z własnymi konstytucjami i robią to konsekwentnie od wielu lat, a nawet dekad. Poszczególne wyroki dotyczą szerszych lub węższych kwestii, lecz ich istota pozostaje niezmienną: prymat prawa unijnego nad prawem krajowym istnieje i jest szeroki – ale ma swoje wyraźne granice.

Granice te wyznacza nie tylko konstytucyjny lub ustawowy charakter krajowych norm prawnych – ale także przedmiot, którego dotyczą przepisy prawa UE. Zasada przyznania, wynikająca z art. 4 i 5 Traktatu o UE, jest naczelną zasadą Unii. Oznacza ona, że kompetencje organów Unii Europejskiej rozciągają się wyłącznie na te sprawy, które powierzyliśmy im w Traktatach. Próby rozszerzania tych kompetencji nie mogą być zaakceptowane: każde takie działanie ma bowiem charakter *ultra vires*, ze swej istoty sprzeczny z traktatową zasadą praworządności. Żaden organ Unii Europejskiej nie może podejmować żadnych działań, do których nie jest upoważniony w Traktatach.

Kwestia ta nie budzi wątpliwości w orzecznictwie trybunałów i sądów konstytucyjnych państw członkowskich UE. Sądy te wielokrotnie stwierdzały, że niektóre przejawy działania instytucji Unii Europejskiej, w szczególności Trybunału Sprawiedliwości UE, przekraczają kompetencje przyznane tym instytucjom w Traktatach. Konsekwencją orzeczeń krajowych organów sądowych zawsze było stwierdzenie, że poszczególne wyroki TSUE – jako wydane *ultra vires* – nie są wiążące dla konkretnego państwa członkowskiego.

Polski Trybunał Konstytucyjny nie czyni dziś więc nic, czego w przeszłości nie zrobiły już sądy i trybunały w Niemczech, Francji, Włoszech, Hiszpanii, Danii, Rumunii, Czechach czy innych krajach UE. To twardo wydeptana ścieżka orzecznictwa, która nie jest żadnym novum. Żadna z tych sądowych decyzji nie wyprowadziła żadnego państwa członkowskiego na manowce integracji europejskiej. Każda była jedynie stwierdzeniem i potwierdzeniem stanu faktycznego, wynikającego z litery i ducha prawa europejskiego. Polski TK nie czyni też nic, czego nie czyniłby w przeszłości – już w latach 2005, 2006, 2010 czy 2011, w wielu innych składach, wybranych we wszystkich konfiguracjach politycznych od momentu wejścia Polski do UE, polski Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie orzekał o wyższości polskiej Konstytucji nad prawem Unii Europejskiej. Wyroki te nigdy nie były kwestionowane przez Komisję. Jest tak dlatego, że wykonywanie kontroli zgodności norm prawa międzynarodowego z krajową konstytucją nie narusza prawa Unii.

Zgodnie z art. 4 Konstytucji RP, władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu. Wyrazem tej zasady jest także hierarchia źródeł prawa, zgodnie z którą to właśnie polska ustawa zasadnicza – przyjęta przez Naród jako najwyższy wyraz jego woli politycznej – wyprzedza inne źródła, takie jak ustawy, czy nawet ratyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe. Od zasady tej nie może odejść żaden rząd – stanowiłoby to jaskrawe złamanie Konstytucji i byłoby nie do pogodzenia z zasadą suwerenności Narodu.

Warto jednak podkreślić także, że polski Trybunał Konstytucyjny nie stwierdza dziś, jakoby przepisy Traktatu o Unii Europejskiej były w całości niezgodne z polską Konstytucją. Stwierdza jedynie, że niezgodna z nią jest jedna, bardzo konkretna interpretacja niektórych przepisów Traktatu, będąca skutkiem ostatniego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

Zgodnie z tą interpretacją, sędziowie polskich sądów mieliby być zobowiązani do stosowania zasady prymatu prawa europejskiego nie tylko nad przepisami krajowymi rangi ustawowej – co nie budzi wątpliwości – ale także do naruszania własnej Konstytucji i wyroków własnego Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, przyjęcie tej interpretacji musiałoby w konsekwencji doprowadzić do uznania, że miliony wyroków wydanych w ostatnich latach przez polskie sądy mogą zostać arbitralnie podważone, a tysiące sędziów pozbawionych urzędów – wbrew zasadom niezawisłości, nieusuwalności oraz stabilności i pewności prawa do sądu, wynikających wprost z polskiej Konstytucji. Konsekwencją byłoby obniżenie konstytucyjnego standardu ochrony sądowej polskich obywateli oraz niewyobrażalny chaos prawny, którego skutki odczuliby wszyscy.

Na taką interpretację nie może zgodzić się żadne suwerenne państwo. Zgoda na nią oznaczałaby, że Unia Europejska przestała być związkiem wolnych, równych i suwerennych krajów – i że sama, metodą faktów dokonanych przekształciła się w centralnie zarządzany organizm państwowy, którego instytucje mogą wymusić na swoich „prowincjach” cokolwiek uznają za właściwe. I to niezależnie od tego, czy ma to podstawy w przepisach prawa.

Nie na to umawialiśmy się w Traktatach. Polska w pełni przestrzega prawa unijnego. Jak dla każdego państwa członkowskiego, z prawa tego wynikają dla naszego państwa konkretne obowiązki i uprawnienia. Jednym z nich jest prawo do domagania się, aby organy UE działały we wszystkich sprawach, w których mają powierzone kompetencje – i w żadnej sprawie, w której tych kompetencji nie otrzymały.

Niestety, mamy dziś do czynienia z bardzo niebezpiecznym zjawiskiem, polegającym na uzurpowaniu sobie przez niektóre instytucje Unii Europejskiej uprawnień, które nie przysługują im na mocy Traktatów – i narzucania państwom członkowskim swej woli *per fas et nefas*. Jest to szczególnie widoczne dziś, gdy próbuje się używać w tym celu narzędzi o charakterze finansowym. Bez jakiegokolwiek podstawy prawnej usiłuje się zmusić państwa członkowskie, by zrobiły to, co nakazują im instytucje Unii – niezależnie od tego, czy mają podstawę prawną, by takie nakazy nakładać.

Taka praktyka nie może być zaakceptowana nie tylko dlatego, że jest bezprawna – ale przede wszystkim dlatego, że jest groźna dla dalszego trwania Unii Europejskiej, osłabiając wszystkie jej państwa członkowskie. Unia jest bowiem silna właśnie mocą swoich członków. Ich osłabienie, poprzez podporządkowanie nieograniczonej w praktyce władzy centralnie zarządzanych instytucji, pozbawionych demokratycznej kontroli, może w efekcie doprowadzić do całkowitego oderwania się mechanizmów decyzyjnych od woli obywateli wyrażanej m.in. w demokratycznych wyborach – i do przekształcenia się Unii w organizację stanowiącą zaprzeczenie naszych wspólnych wartości: wolności, demokracji, równości, praworządności, pluralizmu, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości i solidarności.

Wszyscy musimy pamiętać o konsekwencjach. Dziś uwaga instytucji UE skupiona jest na Polsce. Polska będzie z całą determinacją bronić swojej suwerenności, a także zasady kompetencji przyznanych. Jeżeli jednak siłowymi metodami uda się dziś zmusić jakieś państwo do działań naruszających jego suwerenność, byłby to precedens, którego skutki odczują w przyszłości także inne kraje.

\*\*\*

Dziś Europa, powoli wychodząca z pandemicznego kryzysu, mierzy się także z wyzwaniami mającymi zdecydowanie głębszą genezę. Wyzwania te nie zrodziły się wczoraj. Kryzys finansowy grożący osłabieniem lub nawet rozpadem strefy euro, kryzysy migracyjne, kryzys brexitu, kryzys gazowy i energetyczny, który grozi dramataми ludzkimi i wepchnięciem w ubóstwo milionów obywateli Unii, to tylko kilka przykładów pokazujących, że losy Unii w ostatnich latach nie są kroniką sukcesu.

Jeżeli chcemy to zmienić i uniknąć kolejnych kryzysów, musimy działać inaczej. Sukces integracji europejskiej wynika z faktu, że opiera się ona na wspólnych dla nas wszystkich źródłach: wzajemnym szacunku i solidarności, dążeniu do spójności ekonomicznej i społecznej przy poszanowaniu odmienności, a także przestrzeganiu prawa – i wymaganii od siebie dokładnie tego, do czego zobowiązaliśmy się w Traktatach.

Musimy powrócić do tych źródeł. Unia Europejska nie jest i nie powinna być Unią lepszych i gorszych. Nie jest i nie powinna być sposobem na realizację interesów jednych państw członkowskich kosztem innych. Unia nie jest i nie powinna wreszcie stawać się organizmem zarządzanym centralnie, bez demokratycznej kontroli suwerena – obywateli krajów Europy, wyrażających swą wolę za pośrednictwem państw członkowskich UE.

Konieczne jest, abyśmy na powrót zaczęli współdziałać w imperatywie porozumienia. Aby język szantażu finansowego, karania, „głodzenia” niepokornych państw, język niedemokratycznych i centralistycznych nacisków nigdy nie pojawiał się w europejskiej polityce. Każde brutalne słowo wypowiedziane w takim języku uderza nie tylko w pojedyncze państwa, ale w całą Wspólnotę.

Polska jest gotowa do dialogu. O wszystkim możemy rozmawiać – tak długo, jak rozmowa ta będzie odbywała się w duchu wzajemnego szacunku, bez prób wymuszania na nas, abyśmy odrzucili własną suwerenność. Zapewniam, że podejmowane przez nas reformy realizujemy wyłącznie w interesie naszych obywateli – i ze wszystkiego zostaniemy przez nich rozliczeni, w przejrzysty i demokratyczny sposób. Zapewniam Was też, że naszym celem jest podejmowanie tylko takich działań, które będą jednocześnie dobre dla naszych obywateli i zgodne z prawem UE, w zakresie do jakiego jesteśmy zobowiązani w Traktatach. Zwracam się do Was o zrozumienie – oraz o wzajemność, o podobną gotowość do dialogu i o podejście do Polski w duchu takiego samego szacunku. Wszyscy płyniemy na jednej łodzi.

Tę debatę powinniśmy i chcemy toczyć także bezpośrednio. Dlatego w tym tygodniu w Strasburgu i w Brukseli, będę chciał osobiście porozmawiać z Wami i dokładnie wyjaśnić Wam sens stanowiska Polski.

„Sprawiając, że ludzie działają razem, pokazujemy im, że poza ich różnicami i granicami geograficznymi leży wspólny interes” – mówił Jean Monnet. Dziś jest moment do wspólnego działania – a nie do stawania przeciwko sobie. Pamiętajmy lekcję Ojców założycieli Wspólnot Europejskich: miej odwagę zmierzyć się z rzeczywistością. Dziś potrzebujemy odwagi, aby przezwyciężać realne problemy. Głęboko wierzę, że wszystkie państwa członkowskie i instytucje Unii Europejskiej będą wystarczająco odważne i odpowiedzialne, aby kierować się tym w swoich działaniach.

Z wyrazami szacunku,

*Prezes Rady Ministrów*

*Mateusz Morawiecki*

**Wystąpienie premiera Mateusza Morawieckiego w Parlamencie Europejskim 19.10.2021<sup>7</sup>**

**Panie Przewodniczący,  
Pani Przewodnicząca,  
Panie i Panowie Posłowie,**

Staję tu dziś przed Państwem w Parlamencie żeby rozwinąć nasze stanowisko w kilku podstawowych kwestiach, które uważam za fundamentalne dla przyszłości Unii Europejskiej. Nie tylko dla przyszłości Polski, ale właśnie dla przyszłości całej naszej Unii.

Po pierwsze powiem o kryzysach, przed którymi stoi dziś Europa – i którymi się powinniśmy się zająć.

Po drugie powiem o standardach i regułach – które powinny być zawsze takie same dla wszystkich – i to, że zbyt często takie nie są.

Po trzecie przedstawię pogląd na temat zasad, zgodnie z którymi żaden organ władzy publicznej nie powinien podejmować działań, do których nie ma podstawy prawnej.

Punkt czwarty mojego wystąpienia będzie dotyczył wyroku polskiego Trybunału Konstytucyjnego – i tego, co ten wyrok oraz inne podobne wyroki dla Unii oznaczają.

A także o tym, jak ważna jest różnorodność i wzajemny szacunek.

W dalszej kolejności, po piąte, przedstawię nasze spojrzenie na pluralizm konstytucyjny.

Następnie wskażę na potężne ryzyka dla całego społeczeństwa, wynikające z zastosowania wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które już się w Polsce materializują.

**Wreszcie na koniec podsumuję wszystkie wnioski i spojrzę, uważam, z nadzieją w przyszłość.**

Zacznę od sprawy podstawowej – od wyzwań, które są kluczowe dla naszej wspólnej przyszłości. Wyska Izbo, nierówności społeczne, inflacja i rosące koszty utrzymania, które uderzają we wszystkich obywateli Europy, zagrożenia zewnętrzne, rosący dług publiczny, nielegalna imigracja, czy kryzys energetyczny zwiększający wyzwania polityki klimatycznej, przekładają się na niepokoje społeczne i wydłużają katalog potężnych problemów.

Kryzys zadłużeniowy, postawił pierwszy raz po wojnie pytanie o to, czy potrafimy zapewnić lepsze życie następnym pokoleniom.

Wokół naszych granic jest coraz bardziej niespokojnie. Na Południu, napór milionów ludzi uczynił basen Morza Śródziemnego miejscem tragicznym. Na Wschodzie mierzymy się z agresywną polityką Rosji, która posuwa się nawet do wojen, by zablokować wybór europejskiej drogi wśród krajów naszego sąsiedztwa.

Dziś stoimy u progu ogromnego kryzysu gazowego i energetycznego. Rosnące gwałtownie ceny – spowodowane m.in. celowym działaniem rosyjskich firm – już dziś stawiają wiele firm w Europie przed wyborem, czy ograniczać produkcję, czy przerzucać koszty na konsumentów. Skala tego kryzysu już w najbliższych tygodniach może wstrząsnąć Europą. Wiele przedsiębiorstw może zbankrutować, a miliony gospodarstw domowych, dziesiątki milionów ludzi – kryzys gazowy może wpędzić w ubóstwo i niedostatek przez niekontrolowany wzrost kosztów w całej Europie. **Trzeba też liczyć się z ryzykiem domina – jeden kryzys może pociągać w kaskadowy sposób kolejne załamania.**

<sup>7</sup> Wystąpienie premiera Mateusza Morawieckiego w Parlamencie Europejskim, gov.pl, 19.10.2021, <https://www.gov.pl/web/premier/wystapienie-premiera-mateusza-morawieckiego-w-parlamencie-europejskim>

Za każdym razem mówię „my” – ponieważ żadnej z tych spraw nie rozwiążemy w pojedynkę. Nie każdy z tych problemów dotknął mojego kraju w stopniu tak dramatycznym jak to miało miejsce w innych krajach Unii Europejskiej. Nie zmienia to faktu, że uznaję wszystkie te problemy za „nasze problemy”.

### **Teraz powiem kilka słów o tym jaki wkład Polska wnosi w nasz wspólny projekt.**

Integracja europejska to dla nas wybór cywilizacyjny i strategiczny. Tu jesteśmy, tu jest nasze miejsce i nigdzie się stąd nie wybieramy. Chcemy Europę na powrót uczynić silną, ambitną i odważną. Dlatego nie patrzemy tylko na krótkoterminowe korzyści, ale także na to, co możemy Europie dać.

Polska zyskuje na integracji przede wszystkim z powodu wymiany handlowej na wspólnym rynku. Transfery technologii i transfery bezpośrednie są też bardzo ważne. Ale Polska nie weszła do Unii z pustymi rękoma. Proces integracji gospodarczej poszerzył możliwości firm z mojego kraju, ale otworzył też ogromne możliwości firmom niemieckim, francuskim czy holenderskim. Przedsiębiorcy z tych krajów w ogromnym stopniu korzystają na rozszerzeniu Unii.

Wystarczy policzyć ogromny wpływ dywidend, zysków z odsetek i innych instrumentów finansowych – z krajów Europy Środkowej, tych mniej zamożnych – do Europy Zachodniej – tych bardziej zasobnych. Chcemy jednak, aby w tej współpracy nie było przegranych – ale wyłącznie zwycięzcy.

To Polska była promotorem ambitnego funduszu odbudowy, by dzisiejsza odpowiedź na wyzwania transformacji klimatycznej, energetycznej i postpandemicznej była adekwatna do potrzeb. By wzrost gospodarczy był silny, by dawał nadzieję, nie pozostawiał samych sobie, bezbronnych wobec globalizacji, milionów dzieci, kobiet i mężczyzn. W tych sprawach mówiliśmy jednym głosem z Parlamentem Europejskim.

Polska wspiera mocno Jednolity Rynek Europejski. Chcemy autonomii strategicznej, wzmacniającej 27 państw.

Dlatego Polska, czy Niemcy, Czechy i inne kraje Europy Środkowej, promuje rozwiązania zwiększające konkurencyjność europejskiej gospodarki w duchu egzekwowania czterech podstawowych swobód. Swobody przepływu towarów, usług, kapitału i ludzi. Bez popierania działalności o charakterze rajów podatkowych, co niestety wciąż czynią niektóre państwa Europy Zachodniej, ogoławając w ten sposób swoich sąsiadów. **Tak – Wysoka Izba – raje podatkowe, które tolerujemy w Unii, to zabór pieniędzy przez najbogatszych.** Czy to jest sprawiedliwe? Czy to pomaga poprawić los klasy średniej lub najmniej zamożnych? Czy to mieści się w katalogu wartości europejskich? Bardzo w to wątpię.

Polska i Europa Środkowa opowiada się też za ambitną polityką rozszerzeniową, która wzmocni Europę w rejonie Bałkanów Zachodnich. Dopełni geograficznie, historycznie i strategicznie integrację europejską. Chcemy globalnych aspiracji Unii i opowiadamy się za silną europejską polityką obronną – w strukturze w pełni spójnej z NATO!

Dziś, gdy wschodnia granica Unii jest obiektem zorganizowanego ataku, cynicznie wykorzystującego migracje z Bliskiego Wschodu do destabilizacji, to Polska daje Europie bezpieczeństwo, stanowiąc wraz z Litwą i Łotwą zaporę, która chroni tę granicę. A poprzez umocnienie naszego potencjału obronnego – wzmacniamy bezpieczeństwo Unii w jak najbardziej tradycyjnym znaczeniu.



Stojąc dziś tu przed Państwem chcę podziękować służbom polskim, litewskim, łotewskim, a także wszystkim państwom południa Europy, naszej straży granicznej i służbom mundurowym, za trud i profesjonalizm w ochronie granic Unii...

Bezpieczeństwo ma wiele wymiarów. Dziś, gdy wszyscy odczuwamy rosnące ceny gazu – doskonale widać jakie mogą być rezultaty krótkowzroczności w sprawach bezpieczeństwa energetycznego. Już dziś polityka Gazpromu i przyzwolenie na Nord Stream 2 przekładają się na rekordowe ceny gazu.

Gdy dziś w państwach, które zakładały Wspólnoty, poziom zaufania do Unii spadł do historycznie niskich poziomów, takich jak 36% we Francji, w Polsce to zaufanie do Europy utrzymuje się na najwyższym poziomie. Ponad 85% Polaków mówi jasno: Polska jest i pozostanie członkiem Unii. Mój rząd i większość parlamentarna, która za tym rządem stoi jest częścią tej pro-europejskiej większości w Polsce.

**Nie oznacza to, że Polacy nie przeżywają dziś wątpliwości i niepokojów o kierunek zmian w Europie. Ten niepokój jest widoczny i – niestety – uzasadniony.**

**Mówiłem o tym, jak wiele Polska wniosła do Unii. Ale niestety! wciąż słyszymy o podziale na lepszych i gorszych. Za często mamy do czynienia z Europą podwójnych standardów. I teraz powiem, dlaczego musimy z tym modelem skończyć.**

Dziś wszyscy Europejczycy oczekują od nas jednego. Chcą byśmy wyszli naprzeciw wyzwaniom, jakie stwarza kilka kryzysów jednocześnie, a nie przeciwko sobie, nie na siłę szukając winnych – czy raczej tych, którzy w rzeczywistości winni nie są, ale których wygodnie jest winą obarczyć.

Niestety widząc niektóre praktyki w instytucjach Unii wielu obywateli naszego kontynentu zadaje sobie dzisiaj pytanie: Czy skrajnie różne orzeczenia i decyzje Brukseli i Luksemburga wobec różnych krajów członkowskich, a zapadające przy podobnych okolicznościach, de facto utrwalające podział na kraje silnej, starej i nowej Unii, na silnych i słabszych, bogatych i mniej zamożnych to jest rzeczywiście równość?

Udawanie, że problemy nie istnieją, ma bardzo złe skutki. Obywatele nie są ślepi, nie są głusi. Jeżeli zadowoleni z siebie politycy i urzędnicy tego nie dostrzegą, stopniowo będą tracić zaufanie. A wraz z nim – zaufanie będą tracić instytucje. I to już się dzieje, Wysoka Izbo.

Polityka musi opierać się na zasadach. Naczelną zasadą, którą wyznajemy w Polsce i która stanowi podstawę Unii Europejskiej jest zasada demokracji.

Dlatego nie możemy milczeć, gdy nasz kraj – także na tej sali – jest atakowany w sposób niesprawiedliwy i stronniczy.

Reguły gry muszą być takie same dla wszystkich. Ich przestrzeganie to obowiązek wszystkich – także instytucji, które w tych traktatach zostały ustanowione. Na tym polega praworządność.

Niedopuszczalne jest rozszerzanie kompetencji, działanie metodą faktów dokonanych. Niedopuszczalne jest narzucanie innym swoich decyzji bez podstawy prawnej. Tym bardziej niedopuszczalne jest używanie do tego celu języka szantażu finansowego, mówienie o karach, czy używanie jeszcze dalej idących słów wobec niektórych państw członkowskich.

Odrzucam język gróźb, pogroźek i wymuszeń. Nie zgadzam się na to, by politycy szantażowali i straszili Polskę. By szantaż stał się metodą uprawiania polityki wobec któregoś z państw członkowskich. Tak nie postępują demokracje.

Jesteśmy jest dumnym krajem. Polska jest jednym z państw o najdłuższej historii państwowości i rozwoju demokracji. W XX wieku trzy razy kosztem wielkich ofiar, walczyliśmy o wolność Europy i świata. W 1920 roku, ratując Berlin i Paryż przed bolszewicką nawałą, potem w 1939 roku, idąc jako pierwsi na morderczy bój z Niemcami, z III Rzeszą, co miało wpływ na losy wojny – wreszcie, w 1980 roku, kiedy „Solidarność” dała nadzieję na obalenie innego totalitaryzmu – okrutnego systemu komunistycznego. Powojenna odbudowa Europy możliwa była dzięki poświęceniu wielu narodów, ale nie wszystkie mogły z tego skorzystać.

**Wysoka Izbo. Teraz parę słów o praworządności.** O praworządności można mówić wiele, a każdy będzie rozumiał to pojęcie do pewnego stopnia inaczej. Ale myślę, że większość z nas zgodzi się, że nie może być mowy o praworządności bez kilku warunków. Bez zasady podziału władz, bez niezawisłych sądów, bez przestrzegania zasady, że każda władza ma ograniczone kompetencje, a także bez przestrzegania hierarchii źródeł prawa.

Prawo unijne wyprzedza prawo krajowe – do poziomu ustawy i w obszarach przyznanych Unii kompetencji. Taka zasada obowiązuje we wszystkich krajach unijnych. Ale najwyższym prawem pozostaje Konstytucja.

Jeżeli instytucje powołane w Traktatach przekraczają swoje kompetencje – państwa członkowskie muszą mieć narzędzia, aby zareagować.

Unia jest wielkim osiągnięciem państw Europy. Jest mocnym sojuszem gospodarczym, politycznym i społecznym. Jest najsilniejszą, najbardziej rozwiniętą organizacją międzynarodową w historii. **Ale Unia Europejska nie jest państwem. Państwami jest 27 krajów członkowskich Unii! To Państwa pozostają europejskim suwerenem – są „panami traktatów” – i to państwa określają zakres kompetencji powierzonych, przyznanych Unii Europejskiej.**

W traktatach powierzyliśmy Unii bardzo duży zakres kompetencji. Ale nie powierzyliśmy jej wszystkiego. Wiele dziedzin prawa pozostaje kompetencją państw narodowych.

Nie mamy wątpliwości co do nadrzędności prawa europejskiego nad krajowymi ustawami we wszystkich obszarach, gdzie kompetencje zostały powierzone Unii przez państwa członkowskie.

Ale, podobnie jak Trybunały wielu innych krajów, polski Trybunał stawia pytanie o to, czy monopol Trybunału Sprawiedliwości na określanie faktycznych granic powierzenia tych kompetencji jest rozwiązaniem słusznym. Skoro określanie tego zakresu wchodzi w materię konstytucyjną, **ktoś musi się wypowiedzieć także w sprawie zgodności z konstytucją takich ewentualnych nowych kompetencji**, zwłaszcza gdy Trybunał Sprawiedliwości wyprowadza z traktatów coraz to nowe kompetencje dla instytucji unijnych.

Inaczej nie byłoby sensu wpisywać do traktatu o Unii artykułu 4., który mówi o szacunku Unii dla struktur politycznych i konstytucyjnych państw członkowskich. Nie byłoby sensu wpisywać do traktatu artykułu 5., który mówi o tym, że Unia może działać tylko w granicach kompetencji powierzonych, przyznanych. Oba te artykuły byłyby puste, tak, puste!, jeśli nikt poza Trybunałem Sprawiedliwości nie mógłby się wypowiedzieć w tej sprawie od strony konstytucyjnych uwarunkowań porządku krajowego.

Zdaję sobie sprawę, że niedawny wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego stał się przedmiotem zasadniczego nieporozumienia. Gdybym sam usłyszał, że Trybunał Konstytucyjny w innym kraju unieważnił unijne traktaty, byłbym też pewnie tym zaskoczony. Ale przede wszystkim postarałbym się sprawdzić, co tak naprawdę orzekł Trybunał.

I również w tym celu zwróciłem się o głos w dzisiejszej debacie. Aby przedstawić państwu to, co jest rzeczywistym przedmiotem sporu. A więc nie wymyślanie z politycznych powodów bajki o „polexicie”, czy kłamstwa na temat rzekomego naruszania praworządności.

**Dlatego w kolejnej sekcji mojego wystąpienia chcę przedstawić państwu fakty. A żeby to zrobić, najlepiej wprost przedstawię kilka cytatów:**

„W krajowym porządku prawnym, prymat prawa Unii nie ma zastosowania do przepisów Konstytucji – to Konstytucja usytuowana jest na szczycie wewnętrznego systemu prawnego.”

„Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego (...) nie może podważać w krajowym porządku prawnym najwyższej mocy Konstytucji”

„Trybunał Konstytucyjny może dokonywać badania przesłanki *ultra vires* (...) to znaczy określić, czy działania instytucji Unii naruszają zasadę przyznania, gdy instytucje, ciała, organy i agendy Unii przekroczyły zakres swych kompetencji w sposób, który narusza tę zasadę. W efekcie takiej decyzji akty *ultra vires* nie stosują się na terytorium państwa członkowskiego.”

„Konstytucja zakazuje przekazywania kompetencji w takim zakresie, który oznaczałby, że państwo nie może być uważane za kraj suwerenny i demokratyczny.”

Kilka kolejnych cytatów pomnę, żeby nie zabierać Państwu za dużo czasu. Przejdę jeszcze do dwóch ostatnich.

„Konstytucja jest najwyższym prawem Polski w stosunku do wszystkich wiążących ją umów międzynarodowych, w tym także umów o przekazaniu kompetencji w niektórych sprawach. Konstytucja korzysta z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania na terytorium Polski”

I ostatni cytat:

„Przekazanie kompetencji Unii Europejskiej nie może naruszać zasady nadrzędności Konstytucji i nie może łamać żadnych przepisów Konstytucji”

Widzę na państwa twarzach poruszenie.

Rozumiem, że się z tym państwo, przynajmniej częściowo na tej Sali, nie zgadzacie. **Tylko nie rozumiem dlaczego.** Bo te cytaty dotyczą decyzji francuskiej Rady Konstytucyjnej, duńskiego Sądu Najwyższego, niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Pomiąłem cytaty włoskiego i hiszpańskiego sądu.

A cytaty z orzeczeń polskiego Trybunału dotyczą 2005 i 2010 roku. A więc już po tym, gdy Polska została członkiem Unii Europejskiej. Doktryna, której dziś bronimy, jest ugruntowana od lat.

Warto też zacytować prof. Marka Safjana, byłego prezesa polskiego Trybunału Konstytucyjnego, a dziś – sędziego Trybunału Sprawiedliwości: „Na gruncie obowiązującej Konstytucji nie ma podstaw dla tezy o nadrzędności prawa wspólnotowego w stosunku do całości porządku krajowego łącznie z normami konstytucyjnymi. Nie ma podstaw! Zgodnie z brzmieniem samej Konstytucji jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1). Omawiana już wyżej regulacja zawarta w ust. 2 art. 91 przewiduje *expressis verbis* pierwszeństwo przepisu wspólnotowego w wypadku kolizji z normą ustawową, ale nie z normą konstytucyjną”

Takie stanowiska krajowych sądów konstytucyjnych to żadna nowość. Mógłbym cytować kolejne dziesiątki orzeczeń z Włoch, Hiszpanii, Czech, Rumunii, Litwy czy innych państw.

Słyszę także głosy, że niektóre z tych wyroków dotyczyły innych spraw, o mniejszym zakresie. To prawda – każdy wyrok zawsze dotyczy czegoś innego. **Ale – na miły Bóg! – mają one jedną wspólną rzecz: potwierdzają, że krajowe trybunały konstytucyjne uznają swoje prawo do kontroli.** Prawo do kontroli! Tylko tyle i aż tyle! Do kontroli tego, czy prawo Unii stosowane jest w granicach tego co zostało jej powierzone.

**Teraz kilka zdań poświęcę Unii jako przestrzeni pluralizmu konstytucyjnego.**

Wysoka Izbo. Są wśród nas kraje, gdzie nie istnieją trybunały konstytucyjne – i takie, gdzie istnieją. Są takie, które mają obecność w Unii Europejskiej wpisaną do konstytucji – i takie, które jej nie mają. Są państwa, gdzie sędziowie wybierani są przez demokratycznie wybranych polityków – i takie, gdzie wybierani są przez sędziów.

Konstytucyjny pluralizm oznacza, że jest między nami, naszymi systemami prawnymi przestrzeń do dialogu. Ten dialog odbywa się także przez orzeczenia sędziów. Jak inaczej mają porozumiewać się sądy, jeżeli nie przez swoje orzeczenia? Nie może być natomiast zgody na wydawanie państwom instrukcji i rozkazów. Nie na tym polega Unia Europejska.

Mamy ze sobą bardzo wiele wspólnego, chcemy mieć ze sobą coraz więcej wspólnego – ale są między nami różnice. Jeśli mamy ze sobą współpracować, musimy się godzić na istnienie tych różnic godzić, musimy je akceptować, musimy się szanować.

Unia nie rozpadnie się od tego, że nasze systemy prawne będą się od siebie różnić. Funkcjonujemy w taki sposób od siedmiu dekad. Być może kiedyś, w przyszłości dokonamy takich zmian, które jeszcze bardziej zbliżą do siebie nasze ustawodawstwo. Ale żeby to nastąpiło, konieczna jest decyzja suwerennych państw członkowskich.

Dzisiaj są dwie postawy, jakie możemy przyjąć: albo zgadzać się na wszystkie pozaprawne, pozatraktatowe próby ograniczania suwerenności państw Europy, w tym Polski, na pełzające rozszerzanie kompetencji instytucji takich jak Trybunał Sprawiedliwości, na „cichą rewolucję”, odbywającą się nie w oparciu o demokratyczne decyzje, ale za pomocą orzeczeń sądowych – albo powiedzieć: „Nie, moi drodzy” – jeśli chcecie tworzyć z Europy beznarodowościowe superpaństwo, to najpierw uzyskajcie na to zgodę wszystkich krajów i społeczeństw Europy.

Powtórzę jeszcze raz: najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej jest Konstytucja. Wyprzedza ona inne źródła prawa. Od tej zasady nie może odejść żaden polski sąd, żaden polski parlament ani żaden polski rząd.

**Warto jednak podkreślić także, że polski Trybunał nie stwierdził nigdy, również w ostatnim wyroku, że przepisy Traktatu o Unii nie są w całości niezgodne z polską Konstytucją. Wręcz przeciwnie! Polska w pełni przestrzega Traktatów.**

Dlatego właśnie polski Trybunał stwierdził, że niezgodna z Konstytucją jest jedna, bardzo konkretna interpretacja niektórych przepisów Traktatu, będąca skutkiem ostatniego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

**Aby to wyjaśnić, przejdę teraz do kolejnej części mojego wystąpienia: do zagrożeń dla całego systemu społecznego, w przypadku kwestionowania statusu sędziego przez innego sędziego.**

Otóż, zgodnie z interpretacją Trybunału z Luksemburga, sędziowie polskich sądów mieliby być zobowiązani do stosowania zasady prymatu prawa europejskiego nie tylko nad przepisami krajowymi rangi ustawowej – co nie budzi wątpliwości – ale także do naruszania Konstytucji i wyroków własnego Trybunału Konstytucyjnego!

Przyjęcie takiej interpretacji w konsekwencji może doprowadzić do uznania, że miliony wyroków wydanych w ostatnich latach przez polskie sądy mogą zostać arbitralnie podważone, a tysiące sędziów może zostać pozbawionych urzędów. Miliony wyroków! Działoby się to wbrew zasadzie niezawisłości, nieusuwalności oraz stabilności i pewności prawa do sądu, wynikających wprost z polskiej Konstytucji. Czy nie zdajecie sobie Państwo sprawy do czego mogą prowadzić takie decyzje? Czy ktokolwiek z was naprawdę chce wprowadzić w Polsce anarchię, zamęt i bezprawie?

Konsekwencją byłoby zasadnicze obniżenie konstytucyjnego standardu ochrony sądowej polskich obywateli oraz niewyobrażalny chaos prawny.

Na taką interpretację nie może zgodzić się żadne suwerenne państwo. Zgoda na nią oznaczałaby, że Unia przestała być związkiem wolnych, równych i suwerennych krajów – i że sama, metodą faktów dokonanych przekształciłaby się w centralnie zarządzany organizm parapaństwowy, którego instytucje mogłyby wymusić na swoich „prowincjach” cokolwiek uznają za słuszne. Na to nie było nigdy zgody.

Nie na to umawialiśmy się w Traktatach.

Z pewnością warto dyskutować o tym, czy Unia powinna się zmieniać. Czy nie powinna tworzyć większego budżetu? Czy nie powinniśmy więcej łożyć na wspólne bezpieczeństwo? Czy wydatki na obronę nie powinny być wyjęte poza procedury dotyczące deficytu budżetowego? Polska to właśnie proponuje!

Czy nie powinniśmy wzmocnić naszej odporności na niebezpieczeństwa o charakterze hybrydowym, na cyberzagrożenia? Czy nie powinniśmy lepiej kontrolować inwestycji w strategiczne sektory gospodarki? Jak sprawiedliwie i skutecznie finansować transformację energetyczną i klimatyczną? Jak uczynić nasz proces decyzyjny bardziej efektywnym? Co zrobić, by nasi obywatele nie czuli się w Unii coraz bardziej wyalienowani?

Stawiam te pytania bo uważam, że to odpowiedzi na nie zadecydują o przyszłości Unii.

O tym wszystkim powinniśmy dyskutować.

**Teraz zatem kilka zdań poświęcę zagadnieniu granic kompetencji Unii i jej instytucji.**

Ważne decyzje nie powinny być podejmowane przez zmianę interpretacji prawa.

Sukces integracji europejskiej polegał na tym – że prawo było pochodną mechanizmów łączących nasze państwa w innych dziedzinach.

Próba odwrócenia tego modelu o 180 stopni – i narzucania integracji poprzez mechanizmy prawne – to odejście od założeń, które stały u źródeł sukcesu Wspólnot Europejskich.

O zjawisku deficytu demokracji mówi się od lat. I ten deficyt się pogłębia. Nigdy dotąd jednak nie było to tak widoczne, jak w ostatnich kilku latach. Coraz częściej poprzez aktywizm sędziowski decyzje zapadają za zamkniętymi drzwiami i następuje zagrożenie dla krajów członkowskich. Coraz częściej bez jasnej podstawy w traktatach, lecz w drodze kreatywnej ich reinterpretacji, bez żadnej kontroli. I to zjawisko narasta od lat.

**Dziś ten proces osiągnął taki etap, że trzeba powiedzieć: stop. Kompetencje Unii Europejskiej mają swoje granice. Nie wolno nam dłużej milczeć, gdy są one przekraczane.**

Dlatego mówimy TAK dla europejskiego uniwersalizmu – i NIE dla europejskiego centralizmu.

Ja – tak jak każdy z państwa na tej sali – poddam się demokratycznej kontroli. Wszyscy będziemy w ten sposób rozliczeni – ze wszystkich naszych działań. Reprezentuję rząd, który został wybrany w 2015 po raz pierwszy w historii Polski uzyskując samodzielną większość. Dlatego podjął ambitny program reform społecznych.

**I Polacy zadecydowali:** w kolejnych wyborach w 2018, 2019, 2020 roku dokonali demokratycznej oceny naszego rządu. Przy największej w historii frekwencji wyborczej uzyskaliśmy najsilniejszy w historii mandat demokratyczny. Przez 30 lat żadna partia, żadna partia! nie uzyskała takiego wyniku wyborczego jak Prawo i Sprawiedliwość. I to nie mając wsparcia zagranicy, wsparcia wielkiego biznesu, nie mając nawet ćwierci tego wpływu na media co nasi konkurenci, którzy urządzali Polskę po 89 roku.

Dobiegające do nas paternalistyczne pouczania o demokracji, praworządności, o tym jak mamy kształtować własną Ojczyznę, że dokonujemy złych wyborów, że jesteśmy zbyt niedojrzali, że nasza demokracja jest rzekomo „młoda”, – to fatalny kierunek narracji proponowanej przez niektórych.

Polska ma długą tradycję demokratyczną. Rzeczywiście też tradycję solidarności.

Kary, represje silniejszych gospodarczo krajów wobec tych, które wciąż zmagają się z dziedzictwem pozostawiania po złej stronie żelaznej kurtyny – to nie jest dobra droga.

Wszyscy musimy pamiętać o jej konsekwencjach.

Polska przestrzega zasad Unii, ale nie da się zastraszyć. Polska w tej sprawie oczekuje dialogu.

Aby usprawnić proces tego dialogu, warto zaproponować zmiany instytucjonalne. Dla trwałego dialogu, w sposób zgodny z zasadą *checks and balances*, można utworzyć Izbę Trybunału Sprawiedliwości – składającą się z sędziów wskazywanych przez sądy konstytucyjne państw członkowskich. Przedstawiam dziś Państwu taką propozycję. Ostateczna decyzja musi należeć do demosu i do państw, ale sądy powinny mieć taką platformę do szukania wspólnego mianownika.

**Kończąc, Wysoka Izbo, musimy także odpowiedzieć sobie na pytanie skąd Europa czerpała przez wieki swoją przewagę. Co sprawiało, że europejska cywilizacja była tak silna.**

Historia odpowiada na to pytanie tak: staliśmy się potężni, bo byliśmy najbardziej różnorodnym kontynentem na globie.

Niall Ferguson pisze tak: „monolityczne imperia Orientu stłumiły innowacyjność, natomiast w górzystej, poprzecinanej rzekami zachodniej Eurazji liczne monarchie i miasta-państwa tworzyły rywalizowały i stale się ze sobą komunikowały”.

Europa wygrała więc zachowując równowagę między twórczą rywalizacją, a komunikacją. Między konkurencją a współpracą. Dziś znowu potrzebujemy jednego i drugiego.

Wysoka Izbo. Chcę Europy silnej i wielkiej, walczącej o sprawiedliwość, o solidarność, o równe szanse. Europy zdolnej stawić tamę autorytarnym reżimom. Europy stawiającej na najnowsze recepty gospodarcze. Europy szanującej kulturę i tradycje, z której wyrosła. Europy rozpoznającej wyzwania przyszłości i pracującej nad najlepszymi rozwiązaniami dla całego świata.

To wielkie zadanie dla nas. Dla nas wszystkich, Drodzy Przyjaciele. Tylko tak obywatele Europy odnajdą w sobie nadzieję na lepsze jutro. Odnajdą w sobie wolę działania i wolę walki. To trudne zadanie. Ale podejmiemy je. Podejmiemy je razem. Niech żyje Polska, niech żyje Unia Europejska suwerennych państw, niech żyje Europa, najwspanialsze miejsce w świecie!

Dziękuję bardzo.



### **Premier w Brukseli: UE może działać w granicach przyznanych kompetencji<sup>8</sup>**

Kwestia praworządności Polska jest wierna zasadzie praworządności tak samo, jak inne państwa UE. Zwraca jednak uwagę, że niektóre instytucje europejskie przywłaszczają sobie prawo do decydowania o sprawach, które nie zostały im przekazane w unijnych Traktatach. Jednocześnie Polska uznaje nadrzędność reguł UE względem prawodawstwa krajowego we wszystkich tych obszarach, gdzie kompetencje zostały przekazane do Unii Europejskiej. „Jeżeli UE ma trwać, stawać się coraz silniejsza, mieć swoje aspiracje globalne i być blokiem gospodarczo-politycznym, to konstytucyjny pluralizm musi być szanowany” – podkreślił szef polskiego rządu. Premier Mateusz Morawiecki zaznaczył jednocześnie, że Polska planuje kolejny etap reformy wymiaru sprawiedliwości, w którym pewne elementy wychodzą naprzeciw oczekiwaniom Komisji Europejskiej. „I nie dlatego zamierzamy je zrealizować, że akurat KE tak, czy inaczej wyobraża sobie świat, tylko dlatego, że planowaliśmy je wcześniej” – zaznaczył polski premier.

### **Morawiecki o widmie „trzeciej wojny światowej”: UE przystawia Polsce pistolet do głowy<sup>9</sup>**

Premier Mateusz Morawiecki w rozmowie z dziennikiem „Financial Times” zarzucił Komisji Europejskiej, że stawia Polsce żądania, „przystawiając jej pistolet do głowy”. Wezwał Brukselę, by – jeśli chce rozwiązać spór wokół praworządności – wycofała groźby sankcji prawnych i finansowych.

W opublikowanym w poniedziałek wywiadzie polski premier zapowiedział, że do końca roku zlikwidowana zostanie Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, którą Trybunał Sprawiedliwości UE uznał za nielegalną. **Ostrzegł jednak, że jeśli KE „rozpocznie trzecią wojnę światową”, wstrzymując obiecane Polsce pieniądze, będzie „bronił naszych praw wszelką bronią, jaka jest w naszej dyspozycji”.**

Jak przypomina „FT”, KE zagroziła Polsce sankcjami po tym, jak Trybunał Konstytucyjny na początku października orzekł, że kluczowe elementy prawa UE są niezgodne z konstytucją RP. Orzeczenie to oznaczało poważną eskalację w batalii prawnej o zmiany w polskim systemie sądownictwa, które zdaniem Prawa i Sprawiedliwości są konieczne dla zwiększenia jego efektywności – wskazuje gazeta. Bruksela twierdzi, że zagrażają one niezależności sądów i podstawowym więzom prawnym, które trzymają UE razem.

„FT” dodaje, że spór już opóźnił zatwierdzenie przez Brukselę wartego 36 mld euro polskiego planu w ramach unijnego Funduszu Odbudowy po pandemii Covid-19, a niektóre państwa członkowskie i część Komisji wezwały również do uruchomienia nowego mechanizmu warunkowości, który mógłby zagrozić wstrzymaniem dziesiątków miliardów euro z funduszy UE wypłacanych co roku Polsce.

Morawiecki powiedział, że jakkolwiek ruch w kierunku redukcji „funduszy spójności” spotka się z mocnym odwetem. „Co się stanie, jeśli Komisja Europejska rozpocznie trzecią wojnę światową? Jeśli do tego dojdzie, będziemy bronić naszych praw wszelką bronią, która jest w naszej dyspozycji” – odparł szef polskiego rządu zapytany, czy Polska mogłaby zawetować kluczowe unijne decyzje, takie jak pakiet klimatyczny.

<sup>8</sup> Premier w Brukseli: UE może działać w granicach przyznanych kompetencji, gov.pl, 22.10.2021, <https://www.gov.pl/web/premier/premier-w-brukseli-ue-moze-dzialac-w-granicach-przyznanych-kompetencji>.

<sup>9</sup> Morawiecki o widmie „trzeciej wojny światowej”: UE przystawia Polsce pistolet do głowy, Bankier.pl, 23.10.2021, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Morawiecki-UE-stawia-Polsce-zadania-przystawiajac-jej-pistolet-do-glowy-8211373.html>

„(Ale) jeśli ktoś będzie nas atakował w sposób zupełnie niesprawiedliwy, będziemy się bronić w każdy możliwy sposób” – dodał. „Czujemy, że podejście (Brukseli) już jest dyskryminujące i przypomina dyktat. Ale jeżeli to będzie jeszcze gorsze, to będziemy musieli przemyśleć naszą strategię” – podkreślił.

Morawiecki zapewnił, że zeszlotygodniowe rozmowy z przywódcami UE, w tym z niemiecką kanclerz Angelą Merkel, francuskim prezydentem Emmanuelem Macronem i przewodniczącą KE Ursulą von der Leyen, w których wyłożył główny argument Warszawy, iż UE przekracza swoje kompetencje prawne, były „bardzo satysfakcjonujące”.

Zaznaczył jednak, że jeśli Komisja chce znaleźć kompromis, musi cofnąć wrześnieową decyzję o tym, by domagać się od Polski naliczanej codziennie grzywny, dopóki nie wdroży ona szeregu orzeczeń unijnego Trybunału Sprawiedliwości związanych z jej reformą sądownictwa.

„Na szczęście to jest proces polityczny. A procesy polityczne mogą być zatrzymane przez polityków. To byłaby najmdirzejsza rzecz, jaką mogą zrobić. Bo wtedy nie rozmawiamy ze sobą z pistoletem przy głowie. Właśnie ta sytuacja wywołuje u nas względny brak apetytu na jakiegokolwiek dalsze działania” – powiedział Morawiecki.

Szef polskiego rządu powiedział jednak, że legislacja mająca na celu rozwiązanie Izby Dyscyplinarnej jest bliska ukończenia. „Jesteśmy w tej chwili na etapie finalizowania szczegółów tej legislacji i zbierania większości do tego. Legislacja jest przygotowywana i w ciągu najbliższych tygodni, myślę, że najpóźniej do końca roku, przedstawimy tę legislację i przejdziemy do procedury” – zapowiedział.

Morawiecki powiedział też, że nie zatwierdzając polskiego Krajowego Planu Odbudowy, który został przedstawiony już w maju, Komisja narusza prawo unijne, ale zapewnił, że Warszawa jest gotowa czekać na wypłatę tych środków.

„Dostaniemy te pieniądze prędzej czy później. Im później je dostaniemy, tym mocniejszy będzie dowód, że mamy do czynienia z dyskryminacyjnym traktowaniem i podejściem w typie dyktatu ze strony Komisji Europejskiej. Te pieniądze powinny być już wypłacone. To jest złamanie procedury przez Komisję. Oni naruszają zasady praworządności” – wskazywał polski premier.

„Nie poddamy się, nie zrezygnujemy z suwerenności z powodu tej presji” – powiedział, dodając, że Polska już pożyczka na rynkach prywatnych, aby sfinansować swoje plany inwestycyjne po pandemii. „Przetrwamy do momentu, kiedy dostaniemy pieniądze (z UE)” – zapewnił.

Morawiecki odrzucił obawy, że spór może sprowokować działania, która doprowadziłyby do opuszczenia przez Polskę UE. „88 proc. Polaków chce pozostać w UE, połowa z nich to nasi wyborcy. Jesteśmy absolutnie przekonani, że Polska musi zostać. Nie ma żadnej groźby polexitu. Będziemy zaciekle bronić Polski jako części Unii Europejskiej” – podkreślił premier.

### **Morawiecki w „Il Messaggero”: Polska jest lojalnym członkiem UE<sup>10</sup>**

**„Zjednoczeni w Europie, ale nasze prawo zasługuje na szacunek” – pod takim tytułem, widniejącym na pierwszej stronie, włoski dziennik „Il Messaggero” opublikował w sobotę tekst premiera Mateusza Morawieckiego. Szef rządu zapewnił, że Polska jest lojalnym członkiem Unii Europejskiej.**

<sup>10</sup> Morawiecki w „Il Messaggero”: Polska jest lojalnym członkiem UE, Forsal.pl, 10.01.2021, <https://forsal.pl/gospodarka/polityka/artykuly/8282448,premier-mateusz-morawiecki-polska-unia-europejska.html>.

Artykuł ukazał się w dniu inauguracji szczytu **G20 w Rzymie** z udziałem szefów państw i rządów **19 krajów** oraz **Unii Europejskiej**. Szef polskiego rządu napisał, że **Unia Europejska** znajduje się dziś w „niełatwym położeniu”.

„Więź borykamy się z kolejnymi falami pandemii. Dopiero zaczynamy proces odbudowy naszych gospodarek po kryzysie wywołanym koniecznością ograniczenia życia gospodarczego. Jeszcze nie ruszyliśmy na dobre z realizacją **Funduszu Odbudowy**, a na horyzoncie pojawiło się ryzyko kryzysu energetycznego” – zauważył **Mateusz Morawiecki**. Zwrócił uwagę na to, że wyższe **ceny gazu** „biją po kieszeniach zwykłych obywateli”.

„Po raz pierwszy w powojennej historii Europy kolejne pokolenia nie mogą być pewne czy zostawimy im w darze lepszą przyszłość” – dodał.

Premier wyraził przekonanie, że „**narasta presja na Europę**”. Zaznaczył, że **Rosja** używa „**szantażu gazowego**, by wymusić na pojedynczych państwach decyzje sprzyjające realizacji jej własnych interesów”.

„Na **wschodniej granicy UE** – dodał – **Polska, Litwa i Łotwa** mierzą się każdego dnia z prowokacjami Białorusi i coraz większą falą nielegalnej migracji. W dodatku doświadczamy przesunięć na globalnej szachownicy – USA korygują dotychczasową strategię, a ich miejsce będą chciały zajmować inne państwa aspirujące do roli mocarstw”.

**„Tymczasem pogrążamy się w wewnętrznych sporach...”**

Zdaniem premiera Morawieckiego **nadmiar kryzysów** powinien skłaniać do odpowiedzialności. Wyraził jednak pogląd, że Unia „więcej uwagi poświęca dziś problemom wyobrażonym niż tym realnym; problemom wytworzonym bardziej przez samą siebie niż wyzwaniom zewnętrznym”.

W ocenie szefa polskiego rządu w **obliczu wyzwań** trzeba być **zjednoczonym**.

„Tymczasem **pogrążamy się w wewnętrznych sporach**. Odnoszę wrażenie, że dla wielu polityków **konflikt z Polską** jest wygodnym alibi by unikać konkretnych działań. Bo przecież podstawy tego sporu bazują bardziej na stereotypach i uprzedzeniach niż faktach” – napisał.

**„Polska nie wybiera się nigdzie poza Europę”**

Wskazał, że trudno o naród, który byłby bardziej przywiązany do idei wolności, demokracji i idei europejskiej niż Polacy. „W **polskim parlamencie i życiu publicznym** dominują siły proeuropejskie. A jednak media i politycy próbują wzbudzić propagandowy slogan o „polexicie+” – dodał.

„Polska nie wybiera się nigdzie poza Europę. Polska jest i będzie członkiem Unii Europejskiej. Jesteśmy integralną częścią Unii Europejskiej. Unii, która powinna odrzucić język szantażu, wywierania presji i karania tego kto ma własne zdanie” – podkreślił Morawiecki.

„Musimy spierać się na argumenty, choćby był to trudny i długi spór. Jednak zawsze musimy robić to w duchu szacunku i szukania jedności. Tylko tak będziemy w stanie razem wyjść na prostą” – stwierdził.

**„Pluralizm konstytucyjny musi pozostać regułą”**

Jak zapewnił, Polska jest lojalnym członkiem UE. „Respektujemy prawo europejskie, tak jak każde **inne państwo członkowskie**. Ale szacunek dla praw wspólnoty nie oznacza, że stoją one wyżej niż krajowe konstytucje. Polska nie stanowi tu wyjątku. Dlatego pluralizm konstytucyjny musi pozostać regułą, która pozwala zachować równowagę między różnymi systemami prawa krajowego i europejskiego” – podkreślił.

Według szefa rządu traktaty unijne „precyzyjnie wskazują, które kompetencje państwa członkowskie powierzyły **Wspólnocie**, a które zachowały na wyłączność”. Zasada prymatu prawa unijnego oznacza, że mają one pierwszeństwo wobec ustaw w dziedzinach objętych kompetencjami Unii. „Uznajemy to w pełni także w Polsce” – zapewnił premier.

**„W podobnym tonie wypowiadały się już wcześniej sądy i trybunały...”**

Morawiecki położył nacisk na to, że to państwa są „panami traktatów i to krajowe sądy konstytucyjne ostatecznie decydują w przypadku kolizji norm traktatowych z normami konstytucyjnymi”.

„Dlatego – wyjaśnił Morawiecki – niedawny wyrok polskiego **Trybunału Konstytucyjnego**, który badał relacje prawa unijnego i ustawy zasadniczej nie powinien zaskakiwać”.

„W podobnym tonie wypowiadały się już wcześniej sądy i trybunały w **Niemczech, Danii, Francji, Włoszech, Hiszpanii, Litwie, Czechach czy innych krajach UE**” – dodał.

Mateusz Morawiecki napisał, że „zasada pierwszeństwa konstytucji krajowych jest de facto zasadą pierwszeństwa demokracji państw wobec instytucji UE”.

„Dziś odpowiadamy na pytanie czy **europejskimi suwerenami** mają pozostać narody i obywatele czy suwerenem mają stać się instytucje. Instytucje z Brukseli i Luksemburga, które charakteryzują się deficytem demokracji. I od tej odpowiedzi zależy nasza wspólna przyszłość” – ocenił premier RP w artykule na łamach rzymskiego dziennika.

**Morawiecki w zachodnich mediach: Polska nie wybiera się nigdzie poza Europę<sup>11</sup>**

Czołowy hiszpański dziennik „El Mundo” opublikował w piątek artykuł premiera **Mateusza Morawieckiego**, w którym wskazał on na prymat konstytucji krajowych nad prawem UE. Tekst szefa polskiego rządu, odnotowujący szereg kryzysów, jakim podlega dziś Unia, pojawił się również w portugalskim „Diario de Noticias”, belgijskim „L’Echo” i niemieckim „Die Welt”.

W tekście w hiszpańskim dzienniku pt. „**Polska nie opuszcza Unii Europejskiej**” premier zauważył, że borykająca się z pandemią UE nie znajduje się w łatwym położeniu po kryzysie, wywołanym koniecznością ograniczenia życia gospodarczego, a także w związku z ryzykiem kryzysu energetycznego.

„Rosja używa szantażu gazowego, by wymusić na pojedynczych państwach decyzje sprzyjające realizacji jej własnych interesów” – przestrzegł premier **Morawiecki**.

Odnotował, że presję wobec Europy stosuje również **Białoruś**, a kraje wschodniej granicy UE, takie jak Polska, Litwa i Łotwa, mierzą się obecnie z prowokacjami ze strony władz w Mińsku i coraz większą falą nielegalnej migracji.

„Nadmiar kryzysów powinien skłaniać do odpowiedzialności. A jednak UE więcej uwagi poświęca dziś problemom wyobrażonym niż tym realnym. Problemom wytworzonym bardziej przez samą siebie niż wyzwaniom zewnętrznym” – napisał Morawiecki w artykule, w którym podjął się wyjaśnienia racji Warszawy w sporze z Unią, dotyczącym nadrzędności polskiej ustawy zasadniczej wobec prawa unijnego.

<sup>11</sup> Morawiecki w zachodnich mediach: Polska nie wybiera się nigdzie poza Europę, dziennik.pl, 29.10.2021, <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/8282209,premier-mateusz-morawiecki-polexit.html>.

## Pluralizm konstytucyjny musi pozostać regułą?

Morawiecki podkreślił, że Polska szanując prawo europejskie nie uważa, aby stało ono wyżej nad krajową konstytucją. Dodał, że pluralizm konstytucyjny musi pozostać regułą, która pozwala zachować równowagę między różnymi systemami prawa krajowego i europejskiego, dzięki czemu wzajemnie by się uzupełniały, a nie wykluczały.

„Traktaty unijne precyzyjnie wskazują, które kompetencje państwa członkowskie powierzyły Wspólnocie, a które zachowały na wyłączność. Zasada prymatu prawa unijnego oznacza, że mają one pierwszeństwo wobec ustaw w dziedzinach objętych kompetencjami Unii” – napisał, podkreślając, że Polska się z tym zgadza.

Odnotowując, że to „państwa są panami traktatów”, przypomniał, że niedawne orzeczenie TK, badającego relacje prawa UE z polską konstytucją, nie było wyjątkiem, a „w podobnym tonie wypowiadały się już wcześniej sądy i trybunały w Niemczech, Danii, Francji, Włoszech, Hiszpanii, na Litwie, w Czechach czy innych krajach UE”.

Premier zacytował w swoim tekście werdykty francuskiej Rady Konstytucyjnej oraz TK Niemiec i Danii, w których zagwarantowano wyższość konstytucji krajowych nad prawem unijnym.

*„Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego (...) nie może podważać w krajowym porządku prawnym najwyższej mocy Konstytucji – to orzeczenie francuskiej Rady Konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny może dokonywać badania przesłanki ultra vires (...), to znaczy określić, czy działania instytucji Unii Europejskiej naruszają zasadę przyznania, gdy instytucje, ciała, organy i agendy Unii przekroczyły zakres swych kompetencji w sposób, który narusza tę zasadę – to z kolei wyrok niemieckiego trybunału konstytucyjnego” – wskazał Morawiecki.*

Odnotował, że również duński TK stwierdził, że „Konstytucja zakazuje przekazywania kompetencji w takim zakresie, który oznaczałby, że (państwo członkowskie) nie może być uważane za kraj suwerenny i demokratyczny”.

## Zasada pierwszeństwa demokracji?

„Zasada pierwszeństwa konstytucji krajowych jest de facto zasadą pierwszeństwa demokracji państw wobec instytucji UE. Dziś odpowiadamy na pytanie, czy europejskimi suwerenami mają pozostać narody i obywatele, czy suwerenem mają stać się instytucje. Instytucje z Brukseli i Luksemburga, które charakteryzują się deficytem demokracji” – wskazał premier Morawiecki, zaznaczając, że od tej odpowiedzi zależy przyszłość Unii.

Morawiecki podkreślił, że w obliczu wyzwań Unia powinna pozostać zjednoczona, a nie pogrążyć się w wewnętrznych sporach.

„Odnoszę wrażenie, że dla wielu polityków konflikt z Polską jest wygodnym alibi, by uniknąć konkretnych działań. Bo przecież podstawy tego sporu bazują bardziej na stereotypach i uprzedzeniach niż faktach” – wskazał premier, nazywając „**polexit**” mianem „propagandowego sloganu”, który używają politycy i media.

Szef rządu, podkreślając przywiązanie Polaków do zasad wolności, demokracji i idei europejskiej, oświadczył, że „Polska nie wybiera się nigdzie poza Europę” oraz jest lojalnym członkiem UE.

„Polska jest i będzie członkiem UE. Jesteśmy integralną częścią UE. Unii, która powinna odrzucić język szantażu, wywierania presji i karania tego, kto ma własne zdanie. Musimy spierać się na argumenty, choćby był to trudny i długi spór” – dodał, zaznaczając, że tylko poprzez „ducha szacunku i szukanie jedności” członkowie Unii będą w stanie razem wyjść na prostą.

Przestrzegając przed doświadczeniami Polski, która w 1795 r. zniknęła z mapy świata na 123 lata, wskazał na niekorzystne zjawiska, które obecnie zachodzą na globalnej szachownicy. Odnotował, że władze USA korygują dotychczasową strategię, „a ich miejsce będą chciały zajmować inne państwa aspirujące do roli mocarstw”.

„Tak, byliśmy wtedy w (1795 r. – PAP) w niełatwym położeniu. Ale Polska upadła dlatego, że część elit, zamiast walczyć z realnymi wyzwaniem, walczyła między sobą o wpływy i interesy. To nasz grzech. Grzech wykorzystany natychmiast przez bezwzględnych i silnych sąsiadów. Nie powtórzmy tych błędów w Europie. Też mamy globalnych sąsiadów – bezwzględnych i coraz silniejszych. Ta historyczna przestroga niech będzie lekcją dla nas wszystkich” – podsumował Mateusz Morawiecki.

### **Premier Morawiecki: Unia Europejska powinna być wdzięczna Viktorowi Orbánowi<sup>12</sup>**

Kontrolujemy przyływ migrantów, blokujemy nielegalną migrację i tutaj ta solidarność jest znakiem firmowym Grupy Wyszehradzkiej i serdecznie za to dziękuję – powiedział premier Mateusz Morawiecki po spotkaniu szefów rządów państw V4 w Budapeszcie. – Nasza odporność na to, co się dzieje na wschodniej granicy Polski będzie na pewno testowana w najbliższych tygodniach, miesiącach – dodał.

Szefowie rządów państw Grupy Wyszehradzkiej po wtorkowym spotkaniu wygłosili oświadczenia na konferencji prasowej, podczas której nie było możliwości zadawania pytań. Premier Węgier Viktor Orbán mówił, że Unia Europejska jeszcze nigdy nie była pod tak silną presją migracyjną, z trzech kierunków jednocześnie, jak obecnie. W tym kontekście dodał, że migranci przybywają do Europy z południa, przez Morze Śródziemne, trasą bałkańską oraz ze wschodu, przez Białoruś. Przekazał, że na granicy Węgier zatrzymano do tej pory 100 tys. nielegalnych migrantów.

### **Orbán krytykuje politykę Brukseli**

Viktor Orbán stwierdził, iż Unia Europejska musi liczyć się, że presja migracyjna na trasie bałkańskiej wzrośnie. Szef węgierskiego rządu zarzucił Brukseli prowadzenie błędnej polityki w związku z migracją. – Bruksela finansuje wszystko, co wzmacnia presję migracyjną – powiedział, mówiąc m.in. o wspieraniu organizacji pozarządowych i ogłaszaniu projektów integracyjnych. Orbán dodał, że UE nie finansuje jednak fizycznej obrony granic.

Polityk przedstawił stanowisko Węgier postulując, by UE pokrywała część kosztów obrony granic Unii Europejskiej. – To nie do przyjęcia, że koszty mają ponosić tylko te kraje, które z powodu historii i geografii są na granicy UE – zaznaczył. – Bronimy Węgier, ale też całą Europę – podkreślił. Według Orbána, byłoby stosowne, gdyby Węgry i Bruksela podzieliły się kosztami obrony granicy.

### **Heger: Ważne, by UE pomogła Polsce**

Premier Słowacji Eduard Heger oświadczył, że obrona integralności i jedności terytorialnej Unii Europejskiej jest dla jego kraju bardzo ważna. Zachowanie białoruskiego reżimu w związku z kryzysem migracyjnym określił jako „nie do przyjęcia”. Opowiedział się za sankcjami dla linii lotniczych, „które włączają się w przemyt ludzi”.

<sup>12</sup> Premier Morawiecki: Unia Europejska powinna być wdzięczna Viktorowi Orbánowi, Rzeczpospolita, 23.11.2021, <https://www.rp.pl/polityka/art19128641-premier-morawiecki-unia-europejska-powinna-byc-wdzieczna-viktorowi-orbanowi>.



Odnosząc się do sytuacji na granicy polsko-białoruskiej powiedział, że Słowacja wyraża solidarność z Polską i oferuje „wszelką pomoc”. Dodał, że strona słowacka zaoferowała udział swych żołnierzy i policjantów, „którzy będą pomagać na Łotwie czy na Litwie”.

– Bardzo ważne, by Unia Europejska pomogła Polsce, bo Polska jest teraz naprawdę pod wielką presją – mówił.

### **Babiš: Czechy całkowicie wspierają Polskę**

Premier Czech Andrej Babiš ocenił, że Grupa Wyszehradzka działa „i to bardzo dobrze”. Dodał, że migracja to problem, który się nie kończy. Mówił, że gdy w 2015 r. Węgry jako pierwsze rozpoczęły budowę płotu na granicy, to Viktor Orbán był krytykowany. – Sześć lat później szefowie kilku rządów proszą o pieniądze z UE, by móc budować takie zabezpieczenia – dodał.

Szef czeskiego rządu ocenił, że walka z przemytnikami ludzi jeszcze się nie skończyła. Mówił o wsparciu, jakiego na granicy węgierskiej udzielają czescy policjanci. Zdaniem Babiša, Unia Europejska powinna konsekwentnie rozwiązać problem mafii przemytników ludzi. – Dziś spotkaliśmy się po to, żeby wesprzeć Polskę. Czechy całkowicie wspierają Polskę – oświadczył. Wyraził gotowość wysłania czeskich żołnierzy i policjantów, jeśli strona polska wyrazi taką potrzebę.

### **Morawiecki: Kryzys migracyjny? To za małe słowo**

Jako ostatni głos na konferencji w Budapeszcie zabrał premier Polski Mateusz Morawiecki. Rozpoczął od podziękowań dla Orbána za szybkie zorganizowanie spotkania grupy V4. – Chcę podkreślić, że poziom solidarności, pozytywnej odpowiedzi na nasze obawy, na nasze refleksje, które tutaj usłyszałem, jest naprawdę budujący i bezprecedensowy – oświadczył, dziękując obecnym szefom rządów.

– Skoordynowana ofensywa dyplomatyczna po naszej stronie przynosi już też pozytywne efekty – powiedział premier. W tym kontekście Morawiecki mówił o rozmowach z premierem Iraku, z premierem autonomicznego regionu w Kurdystanie i z odpowiednikami w Turcji i na Bliskim Wschodzie oraz o rzeczowej współpracy z państwami takimi jak Uzbekistan. Oceniał, że dzięki tym krokom „dzisiaj dopływ nowych migrantów do Białorusi jest dużo mniejszy niż w szczycie natężenia dopływu migrantów, ok. miesiąca czy dwóch–trzech tygodni temu”.

– To jest pierwszy krok, aby rozładować ten kryzys, który Białoruś wywołała – stwierdził.

– Czy to jest kryzys migracyjny? Sądzę, że to jest daleko za małe słowo. Powinniśmy mówić o zupełnie nowym kryzysie, kryzysie politycznym, w którym ludzie, migranci, używani są przez przemytników, mafie, jednocześnie we współpracy z reżimem Łukaszenki po to, by stanowić element nacisku, presji, na Unię Europejską i stanowić element dezintegracji Unii, element chaosu, który – zdaniem Łukaszenki – najlepiej będzie służył jego celom – mówił Mateusz Morawiecki.

### **„Solidarność jest znakiem firmowym Grupy Wyszehradzkiej”**

Premier dodał, że „dlatego zmobilizowaliśmy NATO, zmobilizowaliśmy te kraje UE, które w szczególny sposób czują już, że to jest nasza wspólna sprawa”. – Proszę zwrócić uwagę, że te reakcje są jakże różne, od tego jaka sytuacja była wcześniej. Pięć–sześć lat temu najpierw Viktor Orbán był tym, który zdecydowanie podniósł czerwoną flagę i powiedział: nie, my musimy mieć kontrolę nad dopływem migrantów z zewnątrz, bo inaczej czymże byłoby państwo? – powiedział.

– Kontrolujemy przyływ migrantów, blokujemy nielegalną migrację i tutaj ta solidarność jest znakiem firmowym Grupy Wyszehradzkiej i serdecznie za to dziękuję – podkreślił.

Mateusz Morawiecki przekonywał, że by zrozumieć naturę obecnego kryzysu należy spojrzeć na sytuację jak na zbiór różnych elementów. – I tylko, kiedy te poszczególne kawałki niczym puzzle złożymy razem, to można zobaczyć rzeczywiste zagrożenia, które wyłaniają się na horyzoncie – ocenił. Wymienił „posługiwanie się ludźmi jako narzędziem”, dyslokację wojsk Federacji Rosyjskiej, „wymiar energetyczny tego całego konfliktu” oraz sprawę cen gazu, a także dezinformację, cyberataki, przestępstwa hakerskie i wrogą propagandę.

### **„Wiele znaków przemawia za tym, że ten kryzys szybko się nie skończy”**

– Nasza odporność na to, co się dzieje na wschodniej granicy Polski będzie na pewno testowana w najbliższych tygodniach, miesiącach. Od solidarnego podejścia, solidarnej odpowiedzi będzie zależało, czy będziemy mogli we właściwy sposób odpowiedzieć na te kryzysy – oświadczył szef polskiego rządu. Dodał, że „wiele znaków przemawia za tym, że ten kryzys szybko się nie skończy”.

### **„Niebezpieczna utopia”. Morawiecki zabrał głos ws. przyszłości Unii Europejskiej<sup>13</sup>**

– Tworzenie jednego państwa europejskiego, „Stanów Zjednoczonych Europy” jest pewnego rodzaju niebezpieczną utopią – powiedział Mateusz Morawiecki podczas debaty w Warszawie. – My dziś stawiając tamę kolejnemu poszerzaniu kompetencji UE, bronimy jednocześnie UE, czasami przed nią samą – dodał podczas wystąpienia.

Premier uczestniczył w Warszawie w konferencji eksperckiej na temat przyszłości Unii Europejskiej pt. „Jak zreformować Unię dla przyszłości Europy?”. Jej organizatorem jest polska delegacja Grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów w Parlamencie Europejskim.

Premier mówił podczas debaty m.in. o tym, że należy przywrócić się ponownie „całej specyfice instytucjonalnej i prawnej UE”, patrząc z trzech punktów widzenia: kulturowo-tożsamościowego, gospodarczego oraz polityczno-państwowego.

Jak dodał, UE to 27 państw, kultur, niekiedy o bardzo długiej tradycji, silnej tożsamości, „o wzmacnianej tożsamości w ostatnim czasie, jak na przykład w Polsce”.

My mówimy, że tworzenie jednego państwa europejskiego, „Stanów Zjednoczonych Europy” jest pewnego rodzaju utopią, utopią niebezpieczną, która nie może być konstruowana wyłącznie w oparciu o założenia prawnicze i poszerzanych kompetencji poszczególnych instytucji – powiedział Morawiecki.

Im bardziej przemówimy do zdrowego rozsądku i pokazywać będziemy, że te różnice nie tylko nie mogą i nie powinny być „zgleichachtowane”, ale będą stanowiły o zubożeniu dziedzictwa europejskiego i swego rodzaju pójsicia w kierunku bardzo niebezpiecznego eksperymentu o wielu cechach utopijnych, to tym bardziej wierzę, że nasz głos nie będzie głosem wołającego na puszczy – kontynuował szef rządu.

<sup>13</sup> „Niebezpieczna utopia”. Morawiecki zabrał głos ws. przyszłości Unii Europejskiej, Money.pl, 3.12.2021, <https://www.money.pl/gospodarka/niebezpieczna-utopia-morawiecki-zabral-glos-ws-przyszlosci-unii-europejskiej-6711519577434816a.html>.

### **„Strefa euro optymalnym obszarem walutowym nie jest”**

Mówiąc o drugim – gospodarczym spojrzeniu – na UE, Morawiecki zauważył, że „strefa euro została utworzona już z okładem 20 lat temu i wisi cały czas w powietrzu pytanie, czy (...) jest optymalnym obszarem walutowym”. – Ja się kiedyś tym zajmowałem i mogę powiedzieć, w oparciu o literaturę dostępną, o ewolucje procesów integracji gospodarczej, że bardzo wiele i **coraz więcej wskazuje na to, że strefa euro optymalnym obszarem walutowym nie jest** – ocenił premier.

**W jego opinii „mamy tu do czynienia z kolizją pewnej woli politycznej pewnych elit z twardą rzeczywistością gospodarczą”.** – Ta kolizja, która dziś jest narastająca, ona może być jednocześnie pewnym, nie chcę powiedzieć – gwoździem do trumny, ale może stanowić coraz większą przeszkodę w faktycznej dalszej integracji strefy euro, ale także UE – wskazywał.

Czytaj także: „Polska pozostaje lojalnym członkiem UE”. Morawiecki pisze do unijnych przywódców

– Kolizja polega na tym, że niezależnie od tego, co byśmy chcieli, 27 państw UE dzieli się na 27 zupełnie różnych, a już w pewnych regionach, subregionach europejskich znacznie różniących się od siebie obszarów gospodarczych – dodał Mateusz Morawiecki.

Jak mówił, pogłębiona integracja gospodarcza, idąca w kierunku integracji instytucjonalnej i walutowej, „która odbywać się ma tylko na zasadzie pewnych przyjętych teoretycznych założeń, a idzie w poprzek gospodarczym procesom, jest drogą donikąd, gdzie prędzej czy później musi nas spotkać kryzys gospodarczy, finansowy”. Premier powiedział, że – „niezależnie od woli wszystkich naszych dzisiejszych znakomitych przywódców w Brukseli, UE, może dojść do kolizji, clashu na zasadzie faktycznego braku zintegrowania struktur gospodarczych”.

### **Morawiecki: Nie możemy pozwalać na poszerzanie kompetencji UE**

Morawiecki mówił również o trzecim spojrzeniu na UE, o obszarze „ewentualnej integracji instytucjonalno-prawno-państwowej”, który – jak mówił – jest „dziś mało brany pod uwagę”. – Ale mam nadzieję, że nasz głos w UE będzie coraz bardziej słyszany – dodał.

– My uważamy, że ona (ewentualna integracja instytucjonalno-prawno-państwowa – PAP), jest zjawiskiem niebezpiecznym z wielu punktów widzenia. (...) **Uważamy, że poszerzenie o kolejny krąg integracyjny jest zjawiskiem niezwykle groźnym**, bo wnika w strukturę, tkankę społeczną, w architekturę państwowo-prawno-instytucjonalną. I nie tylko – na to się nie umawialiśmy – ale również to może doprowadzić do wybuchów międzypaństwowych, o nieznanym dziś proporcjach – kontynuował Morawiecki.

Premier ocenił, że „w interesie utrzymania spójności UE na takim poziomie, na jakim ona do niedawna wydawała się zjawiskiem pozytywnym, jest (...) postawienie tamy dalszemu poszerzaniu kompetencji o charakterze instytucjonalno-prawnym”. – Na pewno nie możemy pozwalać na poszerzanie kompetencji UE coraz bardziej, bo jest to zjawisko bardzo groźne – przekonywał premier.

– **My dziś, stawiając te bardzo trudne pytania, na nowo niekiedy formułowane, stawiając tamę kolejnemu poszerzaniu kompetencji UE, bronimy jednocześnie Europy, UE, czasami niekiedy przed nią samą, to prawda. Ale myślę, że dziś jest taki czas, że trzeba też UE bronić przed instytucjami europejskimi.** Sądzę, że trzeba stawiać te bardzo trudne pytania, bronić zasad, zdrowego rozsądku – oświadczył szef rządu.

Według Morawieckiego trzeba „bronić myślenia zdroworozsądkowego, normalnego, tej normalności, które dziś jest kwestionowane”. – My bronimy normalności, tożsamości i nowoczesności, chcemy bronić takiego sposobu rozwoju Unii Europejskiej – zakończył swe wystąpienie premier.

### **Premier o pieniądzach z KPO: Nie wierzę w sprawiedliwe wyroki TSUE<sup>14</sup>**

**Niestety muszę powiedzieć, że nie wierzę w sprawiedliwe wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, czego najlepsze dowody mieliśmy w drugiej połowie zeszłego roku – powiedział podczas wtorkowej konferencji premier Mateusz Morawiecki proszony o komentarz do skargi, jaką Polska i Węgry złożyły na mechanizm warunkowości przy przydzielaniu unijnych środków.**

Złożone przez rządy Polski i Węgier skargi do TSUE dotyczą decyzji z grudnia 2020 roku. Liderzy państw UE porozumieli się wtedy w sprawie wieloletniego budżetu, funduszu odbudowy oraz mechanizmu warunkowości.

„Trybunał Sprawiedliwości z Luksemburga czyli ten unijny, to trybunał, który przywłaszcza sobie coraz to nowe kompetencje. Kompetencje w artykule 19 traktatu zostały określone, także dla wymiaru sprawiedliwości w sposób bardzo konkretny. One powinny pozwalać poruszać się w granicach przyznanych w traktatach kompetencji, czyli nie wolno wychodzić poza te kompetencje” – powiedział premier. Szef rządu powiedział, że Polska jest przygotowana na to, aby walczyć o nasze racje i środki używając wszystkich możliwych środków na forum europejskim. Morawiecki powiedział też, że niezależnie od tego co nastąpi, Polski wzrost gospodarczy będzie zaskakiwał bardzo pozytywnie. Według Polski rozporządzenie dotyczące mechanizmu warunkowości wprowadza polityczną ocenę państw członkowskich na podstawie nieskonkretyzowanych zasad i nie określa żadnych mierzalnych kryteriów spełnienia warunków państwa prawnego. Dodatkowo Polska wychodzi z założenia, że UE nie powierzono żadnych kompetencji kontrolnych w procesie stanowienia prawa krajowego i wykonania trójpodziału władzy ani w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości. W związku z tym uzależnienie finansowania państw członkowskich od spełniania zasad, których nie ma w traktatach, byłoby naruszeniem norm prawnych Unii.

<sup>14</sup> Premier o pieniądzach z KPO: Nie wierzę w sprawiedliwe wyroki TSUE, Dziennika Gazeta Prawna, 28.12.2021, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8323048,mateusz-morawiecki-wyroki-tsue.html>.

## Komunikaty Ministerstwa Sprawiedliwości

### Oświadczenie Ministerstwa Sprawiedliwości z 18.01.2021<sup>1</sup>

**Nikt nie może stać ponad prawem, a już zwłaszcza sędziowie. Stawiane im zarzuty wymagają rzetelnego procesowego wyjaśnienia, a nie zakrzywienia w imię fałszywie pojmowanej sędziowskiej solidarności. Tego wymaga interes Polaków, którzy mają prawo do sprawiedliwych i sprawnych sądów, gdzie wyroki wydają uczciwi i nieskazitelni sędziowie.**

Zapowiedziany przez Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” strajk polegający na niewyznaczaniu terminów rozpraw uderza w Polaków, którzy dochodząc sprawiedliwości w sądach, oczekują szybkich rozstrzygnięć. Strajk jest wyrazem ich lekceważenia, tym bardziej dotkliwym i perfidnym wobec zwykłych ludzi mających sprawy w sądach, bo podejmowanym w okresie, gdy bieżące funkcjonowanie sądów utrudnia dodatkowo pandemia.

Jest dowodem arogancji tej części sędziowskiego środowiska, które w obronie własnych korporacyjnych interesów od lat blokuje reformę sądownictwa zmierzającą do jego demokratyzacji i usprawnienia. Jest kompromitujący dla swoich inicjatorów, ponieważ ma służyć obronie sędziów, którym Sąd Najwyższy uchylił immunitety i sami mają stanąć przed sądem za poważne przestępstwa.

Sędzi Beacie M. prokuratura zamierza postawić zarzut łapownictwa w postaci przyjęcia korzyści majątkowej od mężczyzny oskarżonego o znęcanie się nad żoną, który jeszcze przed wyrokiem miał uzyskać od sędzi zapewnienie, że rozstrzygnięcie sądu będzie dla niego pomyślne. Skład sędziowski pod przewodnictwem Beaty M. warunkowo umorzył postępowanie wobec oskarżonego, a on sam – jak zeznali świadkowie – opowiadał, że sędzia „bardzo mu pomogła”. Beata M. ma również odpowiedzieć za przywłaszczenie środków publicznych w postaci wynagrodzenia za wykonanie umowy o dzieło na rzecz Sądu Apelacyjnego w Krakowie, której nie wykonała i nie miała nawet wykonać. Efektem procedury polegającego na podpisywaniu przez szereg osób podobnych umów na fikcyjne zlecenia było wyprowadzenie z Sądu Apelacyjnego w Krakowie w sumie prawie 35 milionów złotych.

Z zeznań świadków wynika również, że sędzia Beata M. wykorzystywała swoją pozycję zawodową oraz kontakty w sądach do załatwiania kontraktów dla swojego brata, który prowadził firmę zajmującą się sprzedażą środków czystości. Według zeznań, sądy apelacji krakowskiej miały kilkakrotnie dokonywać zakupów po interwencji Beaty M. Działo się to w ten sposób, że dyrektor Sądu Apelacyjnego w Krakowie na spotkaniu z pracownikami sądów apelacji krakowskiej za namową Beaty M. rekomendował firmę jej brata.

Sędziemu Igorowi T. prokuratura zamierza zarzucić ujawnienie tajemnicy postępowania przygotowawczego. Prowadząc posiedzenie sądu, sędzia cytował zeznania świadków z prokuratorskiego postępowania, mimo że mieli oni być ponownie przesłuchiwani bądź konfrontowani

<sup>1</sup> Oświadczenie Ministerstwa Sprawiedliwości, 18.01.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-ministerstwa-sprawiedliwosci2>.

przez prokuraturę. W rezultacie wzywani świadkowie poznali zeznania innych osób, a konfrontacje i ponowne przesłuchania stały się bezprzedmiotowe.

Od rozstrzygnięcia o słuszności zarzutów wobec sędziów Beaty M. i Igora T. nie są stowarzyszenia sędziowskie, lecz niezależne sądy, do których protestujący sędziowie powinni mieć zaufanie, bo je reprezentują. Nawołując do strajku w obronie obojga, Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” stawia ich ponad prawo i pokazuje butę tej części sędziowskiego środowiska, które uważa się za „nadzwyczajną kastę ludzi”. Szkodzi opinii wszystkich sędziów i lekceważy prawo, które nie dopuszcza możliwości strajku w przypadku najważniejszych dla bezpieczeństwa obywateli i państwa służb, jak Policja, Prokuratura i sądy.

### **TSUE nie ma prawa podważać nadrzędności polskiej Konstytucji<sup>2</sup>**

**Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE jest nie do przyjęcia. TSUE wychodzi poza traktaty europejskie, jawnie wykracza poza swoją rolę. Wyrok żadnego organu europejskiego nie może kwestionować polskiej Konstytucji, która jest dla nas nadrzędna – podkreślił Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro, odnosząc się na briefing prasowym do dzisiejszego (2 marca br.) wyroku TSUE.**

Trybunał zastosował podwójne standardy wobec Polski i bezpodstawnie postawił się w zakresie sądownictwa ponad przepisami polskiej Konstytucji. Ministerstwo Sprawiedliwości zdecydowanie sprzeciwia się uzurpowaniu przez TSUE kompetencji, które w myśl Traktatu o Unii Europejskiej należą wyłącznie do suwerennych państw członkowskich UE.

### **Akt najwyższego rzędu**

Minister Zbigniew Ziobro przypomniał, że zgodnie z art. 8 ust. 1 polskiej Konstytucji jest ona najwyższym prawem w Polsce. – W świetle wyroku TSUE ten artykuł nie obowiązuje, czyli nie obowiązuje polska Konstytucja. Konstytucja nie jest już najwyższym aktem prawnym, ale jest prawem podrzędnym uchylonym poprzez regulacje europejskie w zakresie, w jakim uznaje to za właściwe TSUE – mówił minister.

Dodał, że z takim stanowiskiem TSUE nie może się zgodzić żaden polski polityk, bo musiałyby uznać, że Polska nie jest państwem suwerennym i traci wszystkie atrybuty niezależności, niezawisłości i wolności.

Minister podkreślił, że w takim myśleniu na temat działań TSUE nie jest odosobniony. Niedawno Trybunał Konstytucyjny w Niemczech stanął na stanowisku, że niemieckie prawo konstytucyjne jest nadrzędne nad prawem europejskim, a niemiecka konstytucja ma rangę wyższego aktu prawnego niż porządek europejski. Nie ma różnicy co do zasad między stanowiskiem niemieckiego TK a polskim Ministerstwem Sprawiedliwości. Konstytucja jest aktem najwyższego rzędu i stanowi o niezależności i suwerenności państwa.

### **Ślubowanie na Konstytucję**

– Przypominam politykom opozycji, którzy dzisiaj tak radośnie przyjęli wyrok TSUE, że w swoim ślubowaniu przysięgali strzec suwerenności Polski i polskiego porządku prawnego, a sędziowie składając ślubowanie nie ślubują na traktaty unijne, ale na Konstytucję RP – mówił Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Sebastian Kaleta.

Wiceminister przytoczył szereg orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, z których wynika, że polska Konstytucja jest nadrzędna wobec prawa unijnego.

<sup>2</sup> TSUE nie ma prawa podważać nadrzędności polskiej Konstytucji, gov.pl, 2.03.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/tsue-nie-ma-prawa-podwazac-nadrzednosc-polskiej-konstytucji>.



– Kiedy Polska wstępowała do UE traktat akcesyjny zaskarżono do TK. W wyroku z 11 maja 2005 r. wydanym w składzie, w którym znaleźli się m.in. prof. Ewa Łętowska, prof. Marek Safjan (aktualnie sędzia TSUE) czy mgr Jerzy Stępień, Trybunał stwierdził, że Konstytucja z racji swojej szczególnej mocy pozostaje prawem najwyższym RP w stosunku do wszystkich wiążących Polskę umów międzynarodowych – przypomniał.

### **TSUE przekroczył swoje kompetencje**

Sebastian Kaleta wskazał też m.in. na orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z maja 2020 r. stwierdzające, że TSUE przekroczył swoje kompetencje, wydając wyrok w sprawie działalności Europejskiego Banku Centralnego.

Jak zaznaczył, TSUE stawiając ponad polską konstytucję prawo unijne, dąży do tego, by z poparciem polityków opozycji i części środowiska sędziowskiego, która mówi jednym głosem z opozycją, dążyć do anarchizacji wymiaru sprawiedliwości.

### **Minister Ziobro: Apelujemy o wstrzymanie ratyfikacji decyzji o powiększeniu zasobów własnych UE<sup>3</sup>**

**Apelujemy o wstrzymanie ratyfikacji decyzji o powiększeniu zasobów własnych UE i przeprowadzenie w Polsce debaty z udziałem ekspertów. Chcemy, żeby Polacy mogli się wypowiedzieć w tej sprawie. Nie możemy się zgodzić na płacenie cudzych długów w przyszłości – wzywał podczas dzisiejszej (27 marca br.) konferencji prasowej Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro.**

Minister Ziobro ocenił, że mechanizm finansowy przyjęty w grudniu 2020 r. przez przywódców UE prowadzi do stworzenia z Unii Europejskiej państwa federacyjnego. Przywódcy państw UE na szczycie w Brukseli zdecydowali o utworzeniu Funduszu Odbudowy gospodarek państw członkowskich po epidemii koronawirusa. Fundusz ma składać się z dotacji i pożyczek. Uruchomienie funduszu dla państwa członkowskiego jest uzależnione od pozytywnej decyzji parlamentu narodowego. Każde państwo UE ma przygotować do końca kwietnia Krajowy Plan Odbudowy, który będzie podstawą do rozdysponowania środków.

Ratyfikacja umów przez poszczególne kraje budzi ogromne kontrowersje, ponieważ mechanizm finansowy zaproponowany przez przywódców UE wiąże się z zaciąganiem długów przez państwa członkowskie. Za zobowiązania finansowe będą odpowiadać solidarnie wszystkie państwa UE. W piątek (26 marca br.) Niemiecki Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe zdecydował o zawieszeniu umowy o powiększeniu zasobów własnych UE. Pojawiły się poważne wątpliwości, czy decyzja ratyfikacyjna jest zgodna z niemiecką Konstytucją.

Według ministra Ziobro ratyfikowanie umowy o powiększeniu zasobów własnych UE jest sprzeczne z Konstytucją i niezgodne z naszymi interesami. – Apelujemy o wstrzymanie prac nad dalszą ratyfikacją tego dokumentu i przeprowadzenie w Polsce poważnej, rzetelnej debaty z udziałem ekspertów na temat wszelkich konsekwencji dla państwa polskiego, dla gospodarki i sytuacji ekonomicznej naszych rodaków w dłuższej perspektywie – podkreślił minister sprawiedliwości.

UE jest umową międzynarodową, która formułuje relacje między państwami, ale nie może być krokiem w kierunku ograniczenia suwerenności państwa polskiego i tworzenia nowej pań-

<sup>3</sup> Minister Ziobro: Apelujemy o wstrzymanie ratyfikacji decyzji o powiększeniu zasobów własnych UE, gov.pl, 27.03.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-ziobro-apelujemy-o-wstrzymanie-ratyfikacji-decyzji-o-powiekszeniu-zasobow-wlasnych-ue>.

stwowości. – Dla nas suwerenne państwo polskie jest wartością nadrzędną – wskazał Minister Sprawiedliwości.

Były wiceminister sprawiedliwości i europoseł Solidarnej Polski Patryk Jaki wskazał powody, które przemawiają przeciwko ratyfikacji decyzji o powiększeniu zasobów własnych UE. – Uwspólnotowanie długu prowadzi do federalizacji, w której dla Polski jest przewidziane miejsce państwa drugiej kategorii. Wypłata tych pieniędzy będzie zależała od decyzji unijnych urzędników, którzy nie są wybierani w żadnych wyborach. Ograniczy to podmiotowość Polaków. Sprzeciwiamy się nowym rozwiązaniom ustrojowym, które są gwałtem na traktatach podpisywanych przez Rzeczpospolitą Polską – stwierdził Jaki. Zwrócił uwagę, że Polsce należą się te środki na mocy traktatów unijnych.

**Wyrok w sprawie Malty dowodem na podwójne standardy Trybunału Sprawiedliwości UE<sup>4</sup>**  
TSUE uznał, że premier czy minister sprawiedliwości może wskazywać sędziów i nie narusza tym prawa unijnego. Orzeczenie Trybunału jest dowodem na stosowanie przez Unię podwójnych standardów i przyznaniem, że racje prawne leżą po stronie Polski. UE nie ma kompetencji do ingerowania w funkcjonowanie sądów w państwach członkowskich – powiedział wiceminister Sebastian Kaleta, który na konferencji prasowej skomentował dzisiejszy wyrok TSUE w sprawie Malty.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zdecydował we wtorek (20 kwietnia br.), że prawo unijne nie może kwestionować uprawnień premiera do decydowania o tym, kto zostanie wskazany na stanowisko sędziego. Zdaniem Trybunału nie można negocjować takiej decyzji, nawet jeśli środowisko sędziowskie nie wskazało, ani nie poparło konkretnego kandydata.

Wyrok został wydany w sprawie Malty, a nie Polski. Nie ma to jednak znaczenia, ponieważ tym wyrokiem TSUE przyznał, że politycy mogą decydować o wyborze sędziów – i co ważniejsze – jest to zgodne z prawem UE. W Polsce system wyboru sędziów jest inny, warto jednak – jak mówił Sebastian Kaleta – przywołać przypadek Malty, gdyż uwidacznia on hipokryzję unijnych instytucji w stosunku do Polski.

Wyrok TSUE jest kolejnym dowodem na stosowanie przez Unię podwójnych standardów. Polska jest atakowana za wybór przez Sejm członków Krajowej Rady Sądownictwa, a dla Unii nie ma znaczenia, że podobny system obowiązuje w Hiszpanii.

Minister Sebastian Kaleta podkreślił, że unijne spory wokół polskiego sądownictwa nie mają podstaw prawnych i stanowią wyłącznie tło politycznego ataku na Polskę.

### **TSUE stosuje podwójne standardy w ocenie krajów Unii Europejskiej<sup>5</sup>**

Ministerstwo Sprawiedliwości zdecydowanie sprzeciwia się wyrażonej dziś opinii rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości UE, że polskie ustawodawstwo dotyczące systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów jest sprzeczne z prawem unijnym.

Nie pierwszy raz przedstawiciele TSUE stosują podwójne standardy w ocenie różnych krajów – powiedział na konferencji prasowej Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Sebastian Kaleta.

<sup>4</sup> Wyrok w sprawie Malty dowodem na podwójne standardy Trybunału Sprawiedliwości UE, gov.pl, 20.04.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wyrok-w-sprawie-malty-dowodem-na-podwojne-standardy-trybunalu-sprawiedliwosci-ue>.

<sup>5</sup> TSUE stosuje podwójne standardy w ocenie krajów Unii Europejskiej, gov.pl, 6.05.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/tsue-stosuje-podwojne-standardy-w-ocenie-krajow-unii-europejskiej>.

Wiceminister ocenił, że taka opinia rzecznika generalnego to kolejna próba ingerencji w suwerenność polskiego wymiaru sprawiedliwości. – Warto przypomnieć, że wielki wpływ na te ataki ma Maciej Szpunar, który w latach 2008–2013 był wiceministrem spraw zagranicznych. Prosto z rządu Donalda Tuska trafił na funkcję rzecznika generalnego TSUE, a od ubiegłego roku jest pierwszym rzecznikiem generalnym Trybunału. To on wyznacza, który z rzeczników (jest ich 11) będzie wydawać opinię w konkretnej sprawie.

Sebastian Kaleta zwrócił też uwagę na to, że wypowiadający się często w sprawach Polski Ewgenij Tanczew, jak informują media, w czasach komunistycznych zrobił zawrotną karierę prawniczą w swoim kraju.

– Dwa tygodnie po orzeczeniu TSUE, że na Malcie i w Niemczech sędziowie mogą być powoływani przez polityków, rzecznik generalny TSUE stwierdza, że w Polsce sędziowie nie mogą być powoływani przez KRS – jak w Hiszpanii. To, co w innych krajach jest dozwolone, w Polsce obowiązywać nie może. To podwójne standardy stosowane wobec naszego kraju – dodał wiceminister Kaleta.

Podkreślił również, że nieprawdą jest stwierdzenie rzecznika generalnego, że w Polsce sędziowie mogą odpowiadać dyscyplinarnie za treść wydawanych przez siebie orzeczeń. W dodatku przepis, na jaki powołuje się Ewgenij Tanczew, obowiązuje od 2001 roku. Nie był problemem, gdy Polska wchodziła do Unii Europejskiej, nie został też zmieniony przez obecny rząd.

Nadrzędnym źródłem prawa w Polsce jest konstytucja. Traktaty unijne nie pozwalają TSUE ingerować w system prawny ani w prawo wewnętrzne żadnego z państw członkowskich UE.

Niedługo polski Trybunał Konstytucyjny wypowie się co do kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. – Ten wyrok rozstrzygnie, czy działania TSUE, zwłaszcza torpedowanie reformy sądownictwa w Polsce, są dozwolone. Dla nas wyrok TK będzie wiążący – powiedział Sebastian Kaleta.

### **Podwójne standardy TSUE wobec polskiego wymiaru sprawiedliwości<sup>6</sup>**

**Po raz kolejny rzecznik generalny Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej próbuje ingerować w polską suwerenność i tożsamość prawną – powiedział Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Sebastian Kaleta na dzisiejszej – 20 maja br. – konferencji prasowej.**

Rzecznik generalny TSUE Michał Bobek w swej opinii stwierdził, że choć prawo UE nie sprzeciwia się, by minister sprawiedliwości podejmował decyzje o delegowaniu sędziów i ich odwoływaniu, to polska praktyka dotycząca tych delegacji jest niezgodna z prawem Unii.

– Rzecznik kwestionuje przepisy dotyczące delegacji sędziów, które obowiązywały już, gdy Polska wchodziła do Unii Europejskiej. Te przepisy pochodzą z 2002 roku – podkreślił wiceminister Sebastian Kaleta. – Ponadto Unia nie ma kompetencji dotyczących organizacji wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych krajach.

Zdaniem ministra, opinia rzecznika to część trwającego spektaklu politycznego, by szantażować Polskę odbieraniem funduszy unijnych za rzekome naruszenie prawa UE, w sytuacji gdy w sprawach dotyczących sądownictwa Unia nie ma jakichkolwiek kompetencji. To również próba wspierania opozycji w naszym kraju.

<sup>6</sup> Podwójne standardy TSUE wobec polskiego wymiaru sprawiedliwości, gov.pl, 20.05.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/podwojne-standardy-tsue-wobec-polskiego-wymiaru-sprawiedliwosci>.

– Przedstawiciel TSUE znowu stosuje podwójne standardy w ocenie różnych krajów. Nie będzie zgody na próby ingerowania w suwerenność Polski – powiedział Sebastian Kaleta.

Opinia rzecznika generalnego dotyczy pytań prejudycjalnych zadanych przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Ten zapytał, czy uprawnienie ministra sprawiedliwości do delegowania sędziów do sądów wyższej instancji na czas nieokreślony oraz do odwołania sędziego z delegacji w każdym czasie nie narusza niezawisłości sądownictwa.

Jak podkreślił również wiceminister sprawiedliwości, każda delegacja następuje za zgodą sędziego, a w Polsce kompetencje dotyczące delegowania wykonuje wiceminister sprawiedliwości – sędzia, a więc jest to wyższy standard niż w innych krajach UE, gdzie może to robić minister – polityk.

Ponadto taki model funkcjonowania delegowania sędziów w naszym kraju potwierdził dwukrotnie w swych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny (wyroki K 45/07 i K 31/12).

### **Sprzeciw wobec rezolucji Parlamentu Europejskiego<sup>7</sup>**

**Ministerstwo Sprawiedliwości wyraziło stanowczy sprzeciw wobec przyjętej dziś przez Parlament Europejski rezolucji wymierzonej w Polskę. Bezpodstawnie wzywa ona do sankcji za rzekome naruszanie praworządności.**

Wobec tych jawnie niedemokratycznych działań ze strony Parlamentu Europejskiego, które mają ograniczyć prawa Polaków do decydowania o sobie, nasza odpowiedź może być tylko jedna: brak zgody na ingerowanie w strefy zastrzeżone polską konstytucją – powiedział na dzisiejszej (10 czerwca br.) konferencji prasowej Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro.

Minister podkreślił, że rezolucja jest jawnym pogwałceniem standardów międzynarodowych i próbą narzucenia Polsce agendy ideologicznej pod groźbą szantażu ekonomicznego. Jak zaznaczył, mamy dziś problem nie z demokracją i nie z praworządnością w Polsce, jak próbują wmawiać autorzy rezolucji i wpływowe brukselskie elity, lecz z demokracją i praworządnością w Unii Europejskiej. Nie ma praworządności, gdy Parlament Europejski podejmuje rezolucje nawołujące do łamania unijnych traktatów.

– Spełnia się scenariusz, o którym ostrzegaliśmy już kilka miesięcy temu. Rezolucja łamie praworządność. Nie taka miała być Unia Europejska, wszystkie państwa miały być równe. Jeśli stygmatyzuje się dwa państwa, Polskę i Węgry, to dlaczego nie ma mowy na przykład o Holandii? Tam naruszono trójpodział władzy i z tego powodu upadł rząd. Dlaczego nie prowadzi się debat na temat tego państwa? – mówił minister – członek Rady Ministrów Michał Wójcik.

Europoseł Patryk Jaki ostrzegał, że trwa proces pozbawiania wpływu Polaków na własne państwo. Proces, który jest niezwykle groźny i bardzo mało uświadomiony społeczeństwu.

– Jesteśmy świadkami kolejnego z wielu kroków w procesie ograniczania polskiej suwerenności. Instytucje unijne łamią zasady, które same tworzą. Próbują wbrew prawu narzucić swoje zdanie państwom członkowskim – zauważył także wiceminister sprawiedliwości Sebastian Kaleta.

<sup>7</sup> Sprzeciw wobec rezolucji Parlamentu Europejskiego, gov.pl, 10.06.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sprzeciw-wobec-rezolucji-parlamentu-europejskiego>.

## **Wiceminister Sebastian Kaleta o postępowaniu w sprawie rozporządzenia o praworządności<sup>8</sup>**

**Kiedy okazało się, że Unia Europejska nie ma skutecznych narzędzi, aby wpływać na Polskę, bo nie jest superpaństwem, wymyślono rozporządzenie, żeby wykreować szantaż na suwerenny rząd – wiceminister sprawiedliwości Sebastiana Kaleta odniósł się na konferencji prasowej do decyzji Trybunału Sprawiedliwości UE o rozpoznaniu w trybie przyspieszonym spraw dotyczących unijnego rozporządzenia wiążącego wypłacanie środków unijnych z tzw. praworządnością.**

Przyspieszony termin rozprawy przed TSUE wyznaczono na 11–12 października br.

– Ci, którzy twierdzili, że latami będziemy czekali na opracowanie procedur i nie wiadomo czy to rozporządzenie może być stosowane, niestety mylili się. Od początku Ministerstwo Sprawiedliwości ostrzegało, że jeżeli to rozporządzenie wejdzie w życie, a weszło w życie, będzie próba bardzo szybkiego zastosowania go w praktyce – powiedział Sebastian Kaleta.

Jak zaznaczył, od dłuższego czasu instytucje realizują wobec Polski pozatraktatowy scenariusz. Te działania mają ograniczyć polską suwerenność i szantażować rząd, który Polacy wybrali w kolejnych wyborach. Wczoraj Parlament Europejski wydał rezolucję, w której nakazuje, aby niezwłocznie uruchomić procedurę zmierzającą do odebrania Polsce unijnych funduszy. Wiceminister przypomniał, że należą się one Polsce na podstawie traktatów unijnych.

– Nie są żadną jałmużną ani darowizną. Jednak jest presja w Unii Europejskiej, żeby Polsce odbierać należne środki – zauważył. – Będziemy konsekwentnie walczyć, żeby to rozporządzenie nigdy nie zostało zrealizowane – zapewnił.

## **Wiceminister Sebastian Kaleta: TSUE próbuje zastąpić polskie organa konstytucyjne<sup>9</sup>**

**Trybunał Sprawiedliwości UE broni interesów Niemiec, a organa Unii próbują arbitralnie rozstrzygać, kto ma jakie kompetencje w Polsce. Czynią to z pominięciem Konstytucji RP i ustaw obowiązujących w naszym kraju – powiedział wiceminister sprawiedliwości Sebastian Kaleta podczas dzisiejszej (17 czerwca br.) konferencji prasowej.**

Chodzi m.in. o dzisiejsze orzeczenie TSUE, który stanął po stronie niemieckich mediów używających terminu „polskie obozy”. Byli polscy więźniowie niemieckich obozów zagłady broniący swego dobrego imienia i imienia narodu polskiego nie mogą bowiem, według Trybunału, walczyć – jak dotąd – przed polskimi sądami, lecz muszą wносить pozwy do sądów niemieckich.

– Trybunał UE zmienił o 180 stopni swe wcześniejsze orzeczenie. W 2011 roku uznał bowiem, że w podobnych sprawach można dochodzić ochrony dóbr osobistych przed polskimi sądami. Teraz okazuje się, że TSUE staje po stronie Niemiec, które próbują wybielać swą historię z czasów II wojny światowej – podkreślił Sebastian Kaleta.

Sprawa, jakiej dotyczy orzeczenie, to pozew Stanisława Zalewskiego, byłego więźnia Auschwitz, a obecnie prezesa Polskiego Związku Byłych Więźniów Politycznych Hitlerowskich Więzień i Obozów Koncentracyjnych. Według TSUE, nie może on dochodzić sprawiedliwości przed polskim sądem za zwrot „polskie obozy” użyty przez niemieckie media.

<sup>8</sup> Wiceminister Sebastian Kaleta o postępowaniu w sprawie rozporządzenia o praworządności, gov.pl, 11.06.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wiceminister-sebastian-kaleta-o-postepowaniu-w-sprawie-rozporzadzenia-o-praworzadnosci>.

<sup>9</sup> Wiceminister Sebastian Kaleta: TSUE próbuje zastąpić polskie organa konstytucyjne, gov.pl, 17.06.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wiceminister-sebastian-kaleta-tsue-probuje-zastapic-polskie-organa-konstytucyjne>.

Jak zaznaczył Sebastian Kaleta, mamy do czynienia ze stosowaniem podwójnych standardów wobec Polski i festiwalem hipokryzji TSUE. Także w innej sprawie – dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej polskich adwokatów – rzecznik generalny Trybunału twierdzi bowiem, że organa izb adwokackich prowadzące postępowania dyscyplinarne są sądami, nie jest sądem natomiast Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego.

– W polskiej konstytucji nie ma mowy o organach korporacyjnych jako o sądach, mimo to rzecznik generalny stwierdza, że można uznać je za sądy, jeśli taka będzie wola organów unijnych – powiedział Sebastian Kaleta. Podkreślił też, że te ciała powoływane przez korporacje zawodowe nie są niezawisłe. Sędziowie Izby Dyscyplinarnej SN są natomiast niezawisli i nieusuwalni, mimo to – według rzecznika Trybunału – izba sądem nie jest.

– Ta kuriozalna opinia to droga do anarchii, zachęta do tego, by adwokaci nie uznawali orzeczeń Izby Dyscyplinarnej i nigdy nie godzili się na pociągnięcie do odpowiedzialności swych kolegow, którzy np. spowodują wypadek pod wpływem alkoholu – podkreślił wiceminister.

### **Oświadczenie w sprawie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>10</sup>**

Trybunał absurdalnie uznał, że pełnienie przez sędziego administracyjnej funkcji wiceprezesa sądu, związanej z dodatkiem do wynagrodzenia, jest prawem człowieka gwarantowanym Konwencją. Sędziowie Alina Bojara i Mariusz Broda nie zostali pozbawieni funkcji orzeczniczych, ale jedynie stanowiska wiceprezesa. Tego typu zmiany organizacyjne, związane z obsadą stanowisk w sądach, były przeprowadzane w okresie rządów PO–PSL i wcześniej. Również wówczas przepisy zezwalały na odwoływanie prezesa lub wiceprezesa sądu przed upływem kadencji, bez możliwości odwoływania się od tych decyzji. W czasie rządów PO–PSL doszło np. do zlikwidowania 79 sądów i nikt nie kwestionował wygaszenia kadencji ich prezesów.

Gdyby więc przyjęć stanowisko prezentowane w wyroku Trybunału, setki prezesów i wiceprezesów sądów, odwoływanych na przestrzeni dziesięcioleci przed ukończeniem kadencji, miałyby tytuł do dochodzenia roszezeń i mogłyby czuć się pokrzywdzone.

Od 2012 r. polski Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wyrażał zdanie, że nie istnieje prawo sędziego do zajmowania w danym sądzie określonego wysokiego stanowiska służbowego. ETPCz przez lata nie kwestionował tego poglądu, a teraz występuje przeciwko polskiemu rządowi. Trybunał stronniczo nie bierze przy tym pod uwagę, że podobne jak w Polsce procedury powoływania i odwoływania sędziów funkcyjnych obowiązują też w innych krajach europejskich.

Wyrok ETPCz stanowi niebezpieczny precedens, gdyż może zapoczątkować taką linię orzeczniczą, która nonsensownie zmodyfikuje zagwarantowane w Konwencji wolności poprzez objęcie zakresem praw człowieka również prawa do zachowania konkretnej funkcji w organach władzy publicznej.

Ministerstwo Sprawiedliwości z ubolewaniem przyjmuje, że Trybunał podjął wobec Polski decyzję nacechowaną politycznie. To, niestety, kolejny przykład, że instytucja ta zamiast prawem i konwencjami coraz częściej kieruje się polityką i ideologią, czego dowodem są wyroki wskazujące na szerokie dopuszczenie aborcji, możliwość małżeństw osób tej samej płci oraz adopcji przez nie dzieci.

<sup>10</sup> Oświadczenie w sprawie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, gov.pl, 29.06.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-w-sprawie-wyroku-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka>.



## Trybunał Konstytucyjny potwierdził bezprawność działań TSUE<sup>11</sup>

**Z satysfakcją przyjmuję orzeczenie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, który stanął na gruncie ochrony polskiego porządku konstytucyjnego przed bezprawną ingerencją, uzurpacją i prawną agresją ze strony organów UE. Nie mając do tego żadnych podstaw usiłowały zawieszać konstytucyjne organy państwa polskiego – powiedział Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro podczas konferencji prasowej.**

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest uprawniony do „zawieszenia” Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, ani do stosowania jakichkolwiek innych środków tymczasowych w sprawach sądownictwa – wynika jednoznacznie z wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Orzekł on, że przepis unijnego traktatu w zakresie, w jakim TSUE wydaje środki tymczasowe odnoszące się do polskich sądów jest sprzeczny z polską Konstytucją.

– Dzisiejszym wyrokiem Trybunał Konstytucyjny wpisał się w konsekwentną linię orzecznictwa polskich Trybunałów Konstytucyjnych, które na przestrzeni lat były wybierane przez różne większości polityczne. Wpisał się też w linię orzecznictwa trybunałów konstytucyjnych państw członkowskich UE, które rozstrzygając podobne spory wypowiadały się konsekwentnie o nadrzędności prawa krajowego – podkreślił Zbigniew Ziobro.

Minister przypomniał, że niedawno w podobnym tonie jak polski TK, o wyższości prawa krajowego nad unijnym wypowiedziały się trybunały Niemiec, Rumunii, Włoch, a wcześniej francuski odpowiednik Trybunału Konstytucyjnego.

– Gdyby uznać argument TSUE, co na szczęście nie miało miejsca, można sobie wyobrazić, że w przyszłości unijny trybunał zawiesi inny polski organ konstytucyjny, np. prezydenta czy premiera. Żadne suwerenne państwo nie może na to pozwolić – mówił Zbigniew Ziobro.

Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że Polska została zobowiązana przez TSUE do wykonania środków tymczasowych w sprawie sądownictwa, mimo, że sprawy te nie zostały przekazane do gestii UE i jej organów na podstawie umowy międzynarodowej. Działania TSUE naruszają więc konstytucyjną zasadę przekazywania kompetencji organizacji międzynarodowej, jaką w świetle prawa jest m.in. Unia Europejska.

– Widzimy rozedrganie opozycji, która wręcz na kolanach błaga, żebyśmy każdą instrukcję, każde polecenie przyjmowali z Brukseli bez dyskusji. Dzisiaj Trybunał Konstytucyjny stanął na straży Konstytucji, stanął na straży polskiej suwerenności. Nie musiał wymyślać nowych pojęć, nowych zasad, nowych warunków, co robi nagminnie TSUE, tylko otworzył archiwa, przejrzał je, zapoznał się z orzecznictwem innych państw, które mają podobne stanowiska i wydał jedyny możliwy wyrok – zaznaczył wiceminister sprawiedliwości Sebastian Kaleta.

Powołanie Izby Dyscyplinarnej SN, której działanie kwestionuje TSUE, pozwoliło uruchomić niezależny i sprawny systemy postępowań dyscyplinarnych wobec przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości. Sprawy, którymi zajmuje się Izba Dyscyplinarna SN nie są polityczne. Większość dotyczyła prowadzenia samochodu pod wpływem alkoholu i przekraczania uprawnień. Ale też były przypadki korupcji, kradzieży, czy awantur sąsiedzkich i domowych.

<sup>11</sup> Trybunał Konstytucyjny potwierdził bezprawność działań TSUE, gov.pl, 14.07.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/trybunal-konstytucyjny-potwierdzil-bezprawnosc-dzialan-tsue>.

## Polityczny wyrok TSUE segreguje państwa Unii Europejskiej<sup>12</sup>

**Mamy do czynienia z wyrokiem politycznym wydanym na polityczne zamówienie Komisji Europejskiej. U jego podstaw leży segregacja państw na lepsze i gorsze. Kryje się za nim kolonialne myślenie, pozwalające na pozaprawną segregację państw oraz różnicowanie obywateli UE – powiedział Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro, który podczas konferencji prasowej odniósł się do dzisiejszego wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE.**

Podjęty 15 lipca br. wyrok TSUE dotyczy skargi Komisji Europejskiej w sprawie rzekomych uchybień związanych z przeprowadzoną w Polsce reformą systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. TSUE bezpodstawnie uwzględnił zarzuty podniesione przez Komisję. Zakwestionował proces powoływania sędziów Sądu Najwyższego, w tym członków Izby Dyscyplinarnej, twierdząc jakoby był on upolityczniony za sprawą Krajowej Rady Sądownictwa.

Zbigniew Ziobro zwrócił uwagę, że polski system jest niemal dokładną kopią powoływania sędziów w Hiszpanii, a tam nie stwarza on według Komisji Europejskiej i TSUE żadnych zagrożeń związanych z upolitycznieniem wyboru sędziów. Tak jest również w przypadku Niemiec, gdzie system powoływania sędziów jest upolityczniony i upartyjniony, a nie słychać związanych z tym głosów krytyki.

Unijne spory wokół polskiego sądownictwa nie mają żadnych podstaw prawnych, a TSUE przypisuje sobie kompetencje, które w myśl Traktatu o Unii Europejskiej należą do wyłącznych uprawnień państw członkowskich UE. Izba Dyscyplinarna działa zgodnie z Konstytucją i obowiązującymi ustawami, co znalazło potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Nie pierwszy raz jednak TSUE stosuje podwójne standardy w ocenie różnych krajów.

– Nie ma zgody Polski na segregowanie państw według kryteriów pozaprawnych. Polska jest równoprawnym członkiem UE, tak jak Hiszpania czy Niemcy. Nie ma również zgody na to, żeby głos Polaka ważył w Unii mniej niż głos Niemca – podkreślił minister Zbigniew Ziobro.

Wiceminister Sebastian Kaleta zwrócił uwagę na absurdalność zarzutów stawianych Polsce przez TSUE. – Wyrok jest naruszeniem zasady równego traktowania państw członkowskich i przekroczeniem kompetencji przez UE. Wynika to również z wczorajszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że kompetencje w zakresie organizacji sądownictwa i ich oceny nie leżą w gestii organów Unii – powiedział.

Wskazał, że Komisja Europejska realizuje polityczny plan ingerowania w reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Na fałszu, jak powiedział, opiera się zarzut TSUE dotyczący przepisów, zgodnie z którymi sędziowie mogą odpowiadać za swoje działania w sytuacji rażącego naruszenia prawa.

– Przepis obowiązuje w niezmienionej formie od 2001 r. i nigdy nie był kwestionowany. Mamy do czynienia z kolejnym przykładem zastosowania podwójnych standardów wobec Polski – zaznaczył.

<sup>12</sup> Polityczny wyrok TSUE segreguje państwa Unii Europejskiej, gov.pl, 15.07.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/polityczny-wyrok-tsue-segreduje-panstwa-unii-europejskiej>.

## **Minister Sprawiedliwości: bezprawne decyzje TSUE nie mogą być wcielane w życie zgodnie z polską Konstytucją<sup>13</sup>**

**W Polsce obowiązuje Konstytucja RP i zasada legalizmu, dlatego solidaryzujemy się z I Prezes Sądu Najwyższego Małgorzatą Manowską, która w oświadczeniu przypomniała o tym sędziom. W Polsce nie ma możliwości realizacji bezprawnych postanowień TSUE – podkreślił Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro podczas dzisiejszej konferencji prasowej.**

Minister podkreślił, że Polska jest państwem suwerennym i nie ma zgody na naciski polityczne organów Unii Europejskiej ani kolonialne traktowanie nas przez Komisję Europejską. Takie próby są podejmowane wobec Polski m.in. podczas oceny funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, choć jest ona powoływana tak samo jak w Hiszpanii, co do której UE podobnych zastrzeżeń nie ma.

– I Prezes SN nie mogła podjąć, zgodnie z prawem, innej decyzji niż odmowa zawieszenia pracy Izby Dyscyplinarnej. Tym bardziej oburzające są ataki na nią niektórych sędziów, m.in. Igora Tulei. Zarzucił on nawet osobom niewykonyującym orzeczeń sądowych popełnienie przestępstwa – powiedział Zbigniew Ziobro.

– Nie możemy ulegać presji politycznej Unii Europejskiej jako państwo, bo organy Unii próbują nas pozbawić prawa decydowania o naszej suwerenności – zaznaczył wiceminister sprawiedliwości Sebastian Kaleta.

Przypomniał stosowanie przez Komisję Europejską podwójnych standardów choćby w opublikowanym we wtorek raporcie o praworządności w krajach UE. – Jaskrawym przykładem takiej podwójnej miary wobec państw i hipokryzji unijnych urzędników jest brak zastrzeżeń w stosunku do Niemiec, gdzie sędziów powołują politycy – mówił Sebastian Kaleta.

W ubiegłą środę Trybunał Konstytucyjny potwierdził bezprawność działań TSUE, który nie jest uprawniony do „zawieszenia” Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, ani do stosowania jakichkolwiek innych środków tymczasowych w sprawach sądownictwa. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis unijnego traktatu w zakresie, w jakim TSUE wydaje środki tymczasowe odnoszące się do polskich sądów jest sprzeczny z polską Konstytucją. Unia Europejska nie może bowiem zastępować państw członkowskich w tworzeniu regulacji dotyczących ustroju sądów i gwarancji niezawisłości sędziów.

Poniżej załączamy informację o podobieństwie modelu powoływania sędziów rady sądowej w Polsce i Hiszpanii.

## **Oświadczenie w sprawie kwestionowania delegacji sędziów<sup>14</sup>**

Ministerstwo Sprawiedliwości informuje, że sędziowie są delegowani do „pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie na czas pełnienia tam funkcji” według niezmiennych zasad obowiązujących od co najmniej kilkunastu lat. Były one praktykowane przez kolejnych ministrów sprawiedliwości. Nigdy ta praktyka oparta na obowiązujących od lat przepisach nie była kwestionowana. Nigdy dotąd nie podważył jej także Sąd Najwyższy, który badał wiele spraw, w których wyroki wydawali sędziowie delegowani na podstawie tych samych przepisów.

<sup>13</sup> Minister Sprawiedliwości: bezprawne decyzje TSUE nie mogą być wcielane w życie zgodnie z polską Konstytucją, gov.pl, 21.07.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-bezprawne-decyzje-tsue-nie-moga-byc-wcielane-w-zycie-zgodnie-z-polska-konstytucja>.

<sup>14</sup> Oświadczenie w sprawie kwestionowania delegacji sędziów, gov.pl, 2.08.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-w-sprawie-kwestionowania-delegacji-sedziow>.

Uchylenie przez Izbę Karną Sądu Najwyższego wyroków w dwóch sprawach dopatrując się w nich udziału rzekomo błędnie delegowanych sędziów, mimo że nie zmieniły się żadne przepisy w tym zakresie, podważa obowiązującą od dawna linię orzeczniczą w takich sprawach oraz dezorganizuje wymiar sprawiedliwości.

Ewentualny udział w wydaniu orzeczenia osoby nieuprawnionej, a za taką należałoby uznać błędnie delegowanego sędziego, stanowiłoby bezwzględną przyczynę odwoławczą. Sąd Najwyższy nieraz badał już w przeszłości sprawy, w których wyroki wydawali sędziowie delegowani w identyczny sposób, który teraz jest kwestionowany. Gdyby rzeczywiście stanowiło to przeszkodę dla wymiaru sprawiedliwości, Sąd Najwyższy był zobowiązany z urzędu w każdym przypadku uchylić takie wyroki. Jednak nie zrobił tego wcześniej ani razu. Nie stwierdził też nieważności poszczególnych delegacji, tym samym potwierdził ich prawidłowość i skuteczność.

Ministerstwo Sprawiedliwości zwraca ponadto uwagę, że Sąd Najwyższy w ramach rozpoznawanych kasacji wielokrotnie oceniał również orzeczenia podejmowane z udziałem sędziego Rafała Puchalskiego, którego delegacja jest obecnie kwestionowana. Nigdy wcześniej Sąd Najwyższy nie stwierdził przy tym żadnych nieprawidłowości dotyczących tej delegacji, ani nie uchylił w związku z tym żadnego wyroku orzeczanego przez tego sędziego.

Również w ciągu 6 lat działania Ministerstwa Sprawiedliwości pod obecnym kierownictwem do Sądu Najwyższego wpłynęło wiele podobnych spraw i nigdy – aż do maja 2021 r. – dotychczasowe zasady nie były kwestionowane.

W opinii Ministerstwa Sprawiedliwości obecne decyzje Izby Karnej Sądu Najwyższego są nagłą i nieuzasadnioną zmianą linii orzeczniczej oraz wykładni przepisów ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. Takie działania w istocie uderzają w interes prawny zwykłych Polaków i będą prowadzić do utraty zaufania i szkody na wizerunku Sądu Najwyższego. Gwałtowna zmiana orzecznictwa podważająca zaufanie do sądownictwa tym bardziej uzasadnia konieczność pilnej i głębokiej reformy Sądu Najwyższego, która do tej pory nie została przeprowadzona.

### **Oświadczenie Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro<sup>15</sup>**

W związku z wydanymi wczoraj przez Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego Małgorzatę Manowską zarządzeniami blokującymi pełną pracę Izby Dyscyplinarnej, jako Minister Sprawiedliwości oświadczam, że są to działania sprzeczne z polskim prawem, rangi tak ustawowej, jak konstytucyjnej.

W tej sprawie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 14 lipca br. stanął na gruncie ochrony polskiego porządku konstytucyjnego przed bezprawną ingerencją ze strony organów Unii Europejskiej. Jednoznacznie orzekł, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest uprawniony do zawieszania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, jak też do ingerowania w organizację polskiego sądownictwa.

Pierwsza prezes Sądu Najwyższego 16 lipca zareagowała na ten wyrok, cofając zarządzenie o zawieszeniu Izby Dyscyplinarnej. Jak podkreśliła wtedy w swoim oświadczeniu Prezes Małgorzata Manowska, z traktatów tworzących Unię Europejską jasno wynika, że polskie państwo nie przekazało Unii kompetencji do stanowienia prawa w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości. Zapewniła też: „Sąd Najwyższy, tak jak i inne organy władzy sądowniczej, orzeka w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Sędziowie, obejmując urząd, składają przysięgę na

<sup>15</sup> Oświadczenie Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro, gov.pl, 6.08.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-ministra-sprawiedliwosci-zbigniewa-ziobro>.

wierność Rzeczypospolitej Polskiej, a w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji RP oraz ustawom”. Jednocześnie wypowiedziała się, że wstrzymanie się przez nią z „odmrożeniem” Izby Dyscyplinarnej nie miałoby podstawy prawnej.

Od wydania 16 lipca br. przez Panią Prezes Małgorzatę Manowską oświadczenia nie nastąpiła ani zmiana polskiej Konstytucji, ani nie zmieniły się przepisy traktatów europejskich, ani Trybunał Konstytucyjny nie wydał odmiennego orzeczenia, co do możliwości zawieszenia przez TSUE Izby Dyscyplinarnej. Tymczasem Pani Pierwsza Prezes, wbrew cytowanemu wyżej stanowisku, zdecydowała się ponownie faktycznie zawiesić normalną pracę Izby Dyscyplinarnej.

Obowiązkiem Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego jest stać na gruncie prawa, a rozwiązywanie sporów politycznych z instytucjami Unii Europejskiej pozostawić decyzjom właściwych organów Rzeczypospolitej Polskiej, jakim kompetencje w tym zakresie powierzyła Konstytucja.

Osoba, która zdecydowała się pełnić odpowiedzialną funkcję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, winna wykazywać się odpornością na groźby i presję, tak ze strony instytucji zagranicznych, jak rozpolitykowanej części środowiska sędziowskiego oraz wspierających ją mediów. Decyzje podjęte przez Panią Małgorzatę Manowską oznaczają, że niestety nie była w stanie sprostać temu wyzwaniu.

Przypomnę, że zaproponowana przeze mnie reforma Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa została zawetowana przez Pana Prezydenta Andrzeja Dudę i nie weszła w życie. Następnie 26 września 2017 r. Pan Prezydent przedłożył własne propozycje reformy Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa. Uwzględniały one część zarzutów stawianych przez różne środowiska, w tym instytucje UE, projektem przygotowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości. Prezydenckie ustawy były więc przygotowane w duchu kompromisu. Zostały uchwalone przez parlament i weszły w życie w 2018 r.

Okazało się jednak, że środowisko sędziowskiej grupy interesów oraz wspierające je agendy unijne nie zaakceptowały dużo bardziej umiarkowanej reformy przygotowanej przez Pana Prezydenta. Rozpoczęły wobec ustaw prezydenckich trwający do dziś atak, czego wyrazem jest bezprawne orzeczenie TSUE zawieszające Izbę Dyscyplinarną.

Ostatnie lata polityki dialogu i kompromisu z Unią Europejską sprawiły, że reforma organizacyjno-ustrojowa polskiego sądownictwa została zatrzymana. Dodatkowo jest przedmiotem nieustannej agresji. Dlatego nie da się przeprowadzić oczekiwanej przez Polaków, a zablokowanej przed czterema laty reformy ustrojowej sądownictwa, ulegając bezprawnej politycznej presji Unii Europejskiej.

## **Bezprawne blokowanie funduszy unijnych przez Komisję Europejską<sup>16</sup>**

### **Minister Sprawiedliwości: Komisja Europejska uderza w polski porządek prawny<sup>17</sup>**

**Komisja Europejska zdecydowała, że zwróci się do TSUE o nałożenie kar finansowych na Polskę za nieprzestrzeganie decyzji w sprawie środków tymczasowych z 14 lipca br. Chodzi o funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.**

– Ta decyzja to kolejny przejaw agresji Komisji wobec Polski, próba ograniczenia naszej suwerenności i zamach na polski porządek prawny. Komisja nie ma prawa ingerowania w nasz porządek konstytucyjny, co wynika z unijnego prawa i orzeczeń trybunałów konstytucyjnych

<sup>16</sup> Bezprawne blokowanie funduszy unijnych przez Komisję Europejską, gov.pl, 2.09.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/bezprawne-blokowanie-funduszy-unijnych-przez-komisje-europejska>.

<sup>17</sup> Minister Sprawiedliwości: Komisja Europejska uderza w polski porządek prawny, gov.pl, 7.09.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-komisja-europejska-uderza-w-polski-porzadek-prawny>.

Polski, Niemiec i Rumunii – powiedział Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro podczas dzisiejszej konferencji prasowej (7 września br.).

– Istotą zarzutów wobec Polski jest to, że sędziowie nie dają gwarancji niezawisłości, bo ich wybór – pośrednio przez Sejm i Krajową Radę Sądownictwa – to proces zbyt upolityczniony – podkreślił minister. – Jednak Komisja Europejska nie ma zastrzeżeń do wyboru sędziów w Niemczech, gdzie są oni bezpośrednio wyłanianiani przez polityków, ani do modelu hiszpańskiego, który Polska niemal skopiowała. Tam nie stwarza on, według Komisji i TSUE, zagrożeń związanych z upolitycznieniem wyboru sędziów.

Zdaniem ministra, jeśli KE i TSUE chcą pokazać działania zgodnie z prawem, nie mogą podejmować takich decyzji tylko wobec jednego kraju. Jak dotąd mamy do czynienia ze stosowaniem podwójnej miary wobec różnych państw i hipokryzji.

„Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE muszą być przestrzegane w całej UE (...) Jesteśmy gotowi do współpracy z polskimi władzami, aby znaleźć wyjście z tego kryzysu” – napisała wiceszefowa Komisji Europejskiej Viera Jourova na Twitterze.

– Nie jesteśmy członkiem Unii drugiej kategorii i nikt nie będzie nas stawiać pod ścianą. Tymczasem Komisja Europejska stosuje wobec nas szantaż. Szczególnie niedopuszczalne są niedawne wypowiedzi kilku przedstawicieli UE wiążące wypłatę środków z Funduszu Odbudowy dla Polski z reformami naszego sądownictwa – zaznaczył wiceminister sprawiedliwości Sebastian Kaleta. Wskazał też na próby szantażu Komisji Europejskiej wobec polskich samorządów, przyjmujących uchwały w obronie wartości rodziny.

Sebastian Kaleta mówił o różnym traktowaniu państw UE w przypadku niewykonywania orzeczeń TSUE. – My mamy na odpowiedź miesiąc, a zaraz potem wszczynane jest przeciwko Polsce postępowanie. Tymczasem w przypadku innych państw Komisja Europejska czekała na złożenie wniosku o nałożenie kar do TSUE bardzo długo: w przypadku Włoch – sześć lat, a w przypadku Francji i Hiszpanii – nawet 10 lat.

Polski Trybunał Konstytucyjny orzekł, że Izba Dyscyplinarna działa zgodnie z konstytucją i obowiązującymi ustawami. Uznał on bezprawność działań TSUE, który nie jest uprawniony do „zawieszenia” Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego ani do stosowania innych środków tymczasowych w sprawach sądownictwa.

Według Trybunału Konstytucyjnego, przepis unijnego traktatu w zakresie, w jakim TSUE wydaje środki tymczasowe odnoszące się do polskich sądów, jest sprzeczny z polską Konstytucją. Unia Europejska nie może zastępować państw członkowskich w tworzeniu regulacji dotyczących ustroju sądów i gwarancji niezawisłości sędziów.

16 sierpnia br. Komisja Europejska otrzymała odpowiedź polskiego rządu na pismo komisarza Didiera Reyndersa dotyczące orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE. Rząd poinformował, iż Polska będzie kontynuować zmiany w wymiarze sprawiedliwości, a w planach jest likwidacja Izby Dyscyplinarnej w obecnej postaci.

## **STOP szantażowi Unii Europejskiej wobec polskich samorządów<sup>18</sup>**

Unia Europejska szantażem ekonomicznym próbuje zmuszać Polskę do podejmowania decyzji wbrew woli demokratycznej większości. Ten szantaż ma charakter bezprawny, traktaty europejskie nie dają urzędnikom Komisji Europejskiej możliwości takich działań – powiedział Minister

<sup>18</sup> STOP szantażowi Unii Europejskiej wobec polskich samorządów, gov.pl, 24.09.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/stop-szantażowi-unii-europejskiej-wobec-polskich-samorządow>.



Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro podczas dzisiejszej (24 września br.) konferencji prasowej.

Minister zaapelował do radnych, żeby nie wycofywali się z uchwał chroniących rodziny. – Nie możemy ulegać naciskom w tym względzie, bo urzędnicy Komisji Europejskiej będą szantażować Polskę w innych sferach. Musimy bronić naszej autonomii i podmiotowości – podkreślił. Uchwały samorządów były odpowiedzią na przyjęcie przez prezydenta Warszawy Rafała Trzaskowskiego „Deklaracji LGBT+”, która zakłada m.in. wprowadzenie edukatorów seksualnych do przedszkoli i szkół.

– Jesteśmy świadkami użycia mechanizmów przymusu i przemocy ekonomicznej. Komisja Europejska groźbą i szantażem stara się zablokować wypłatę środków dla samorządów, które podjęły uchwały chroniące rodzinę. Jest to możliwe dzięki rozszerzeniu w ubiegłym roku uprawnień Unii Europejskiej, przed czym przestrzegaliśmy – mówił Zbigniew Ziobro.

Przytoczył treść uchwały przyjętej przez Sejmik Województwa Łódzkiego, stawiając pytanie, które z zawartych w niej punktów naruszają prawa LGBT. Sejmik stwierdził w uchwale, że „rodzina jest fundamentem ładu społecznego i podstawową wspólnotą społeczną, która stanowi optymalne środowisko rozwoju człowieka”. Wskazał też m.in. na potrzebę wspierania rodzin wychowujących dzieci, promocję rozwiązań ułatwiających rodzicom opiekę na dziećmi, uwzględnianie zasady poszanowania i integralności rodziny, inicjowanie i wspieranie projektów edukacyjnych wzmacniających rodzinę, czy podkreślanie roli rodzin przy tworzeniu programów współpracy z organizacjami społecznymi.

– Większość Polaków podpisałaby się pod punktami zawartymi w tej uchwale – zwrócił uwagę minister.

Jak przypomniał, Unia Europejska, do której Polska dołączyła w 2004 r. charakteryzowała się wolnością gospodarczą, wolnością słowa i wolnością ludzi – różniących się między sobą, ale mogących w UE tworzyć jedność. – Polityczne kierownictwo Unii usiłuje odejść od zasady wolności. W sferze gospodarki, poprzez regulacje, które Polacy odczuwają płacąc więcej za energię elektryczną i gaz, ale także w sferze wartości – mówił Zbigniew Ziobro.

Wiceminister Marcin Warchoł ostrzegł, że uleganie szantażowi nie zakończy żądań Komisji Europejskiej wobec Polski, dotyczących uregulowania wewnętrznych spraw. – Samorządy podjęły uchwały w trosce o rodzinę i prawa dzieci. Wycofywanie się z nich rozzuchwali szantażystów – zaapelował do samorządów o niewycofywanie się z uchwał.

Zapowiedział wizytę na poniedziałkowej sesji Sejmiku Województwa Podkarpackiego, na której radni będą debatować nad wycofaniem się z uchwały chroniącej rodzinę.

– Zgadaliśmy się na Unię Europejską troszczącą się o wolność, a nie Unię przemocy i tyranii – powiedział.

W 2019 r. kilkadziesiąt polskich samorządów różnego szczebla, m.in. pięć sejmików wojewódzkich, przyjęło uchwały w obronie rodziny. Na początku września br. Komisja Europejska wezwała samorządy wojewódzkie do wycofania się z przyjętych uchwał.

## **Oświadczenie Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie wyroku TSUE<sup>19</sup>**

Dzisiejszy wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej to kolejny przykład politycznych działań podejmowanych wbrew zapisom traktatów Unii Europejskiej. System przenoszenia sędziów, bez ich zgody, między wydziałami tego samego sądu działał w Polsce przez dziesiątki

<sup>19</sup> Oświadczenie Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie wyroku TSUE, gov.pl, 6.10.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-ministerstwa-sprawiedliwosci-w-sprawie-wyroku-tsue>.

lat. Nie budził zastrzeżeń ani Komisji Europejskiej, ani TSUE, ani byłego prezesa Trybunału Konstytucyjnego Marka Safjana. Teraz nagle sprawa ta służy paraliżowaniu polskiego sądownictwa.

TSUE nie wziął pod uwagę wprowadzonych zmian, które pozytywnie wpływają na niezawisłość i niezależność sędziów. Do 2017 r. prezesi sądów mieli całkowitą swobodę w przenoszeniu sędziów między wydziałami. Zmiany zainicjowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości sprawiły, że obecnie sędziego można przenieść bez jego zgody do innego wydziału tylko w przypadkach ściśle określonych w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnym. Takim przypadkiem, dotyczącym sędziego Waldemara Żurka, jest sytuacja, gdy przeniesienie następuje do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu. Sędzia Waldemar Żurek został bowiem przeniesiony jedynie z wydziału cywilnego II instancji do wydziału cywilnego I instancji.

Należy podkreślić, że sędziowie sądów powszechnych są powoływani na stanowiska sędziego sądu rejonowego, sądu okręgowego lub sądu apelacyjnego, a nie do konkretnego wydziału. Za funkcjonowanie sądu, w tym za politykę kadrową, odpowiada jego prezes. Podejmując decyzję o przeniesieniu sędziego do innego wydziału musi uwzględnić specjalizację sędziów w rozpoznawaniu rodzajów spraw, konieczność zapewnienia właściwego rozmieszczenia sędziów w wydziałach sądu i równomiernego rozłożenia ich obowiązków oraz potrzeby zagwarantowania sprawnego postępowania sądowego.

Zastosowana wobec sędziego Waldemara Żurka zmiana zakresu czynności służbowych wynikała z potrzeby wzmocnienia kadrowego wydziału sądu okręgowego pierwszej instancji. Powszechnie znane jest znaczne obciążenie orzecznicze sądów i wydziałów rozpoznających sprawy w pierwszej instancji. Decyzja była podyktowana dobrem wymiaru sprawiedliwości i chęcią usprawnienia postępowań.

Twierdzenie o rzekomym zamachu na niezawisłość sędziowską jest kolejnym przykładem na to, że TSUE – do którego powoływani są nominaci rządów – nie jest sądem lecz organem politycznym Unii Europejskiej. Wykorzystywany jest do agresji na rząd RP i paraliżowania naszego wymiaru sprawiedliwości.

TSUE nie może zastępować krajowych sądów konstytucyjnych, ponieważ nie ma do tego kompetencji. Wydając dzisiejszy wyrok, naruszył traktaty i umożliwił sędziom z upolitycznionych stowarzyszeń sędziowskich podważanie ustroju Polski. Prowadzi to do anarchizacji wymiaru sprawiedliwości poprzez podważanie wydanych zgodnie z prawem wyroków sądowych. To działania na szkodę Polaków, ponieważ uderzają w zasadę pewności prawa i trwałości orzeczeń sądowych.

### **Minister Sprawiedliwości: przypomnę Donaldowi Tuskowi o prymacie Konstytucji<sup>20</sup>**

**Z wielkim zdumieniem przyjmuję wzmoczenie Donalda Tuska i jego środowiska, które kwestionuje nadrzędność Konstytucji RP. To właśnie Konstytucja towarzyszyła politykom Platformy Obywatelskiej, gdy krzyczeli, że to najwyższy akt prawny w Polsce. I nagle zdają się zapominać o jej nadrzędności – powiedział Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro. Zapowiedział, że prześle Donaldowi Tuskowi list, w którym mu o tym przypomni.**

– Trybunał Konstytucyjny orzekł to, co oczywiste, że Konstytucja jest najwyższej rangi aktem prawnym w Polsce. To bardzo ważne orzeczenie polskiego TK wobec narastającej prawnej agresji ze strony agend Unii Europejskiej – wskazał minister Zbigniew Ziobro podczas dzisiejszej (8 października br.) konferencji prasowej.

<sup>20</sup> Minister Sprawiedliwości: przypomnę Donaldowi Tuskowi o prymacie Konstytucji, gov.pl, 8.10.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-przypomne-donaldowi-tuskowi-o-prymacie-konstytucji>.

Minister zapowiedział przesłanie Donaldowi Tuskowi listu – przypomni w nim wyroki Trybunału Konstytucyjnego i stanowisko liderów PO z czasów rządów Donalda Tuska, w których uznawali prymat Konstytucji RP.

– Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie, które nie powinno budzić zdziwienia. Oznacza ono, że organy UE wypełniają swoje kompetencje w granicach określonych traktatami, bo na to się zgodziliśmy. Natomiast w sytuacjach, gdy próbują wbrew tym traktatom przypisywać sobie nowe kompetencje, to wówczas prymat ma Konstytucja – argumentował wiceminister Sebastian Kaleta.

Zaznaczył, że podobne wyroki zostały wydane przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny, a także przez trybunały konstytucyjne Francji, Danii, Hiszpanii i Rumunii.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że próba ingerencji TSUE w polski wymiar sprawiedliwości narusza zasadę praworządności, zasadę nadrzędności Konstytucji oraz zasadę zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej. Trybunał stwierdził, że kompetencje naszego państwa nie mogą wykonywać organy, którym Polska ich nie przekazała. Stosowanie w Polsce, w oparciu o wyroki TSUE, pozakonstytucyjnych norm prawnych przed Konstytucją lub sprzecznie z Konstytucją, oznacza utratę przez Polskę suwerenności prawnej.

Polskie sądy, jak orzekł TK, nie mogą pomijać przepisów Konstytucji w trakcie orzekania oraz wydawać orzeczeń na podstawie przepisów uchylonych przez Trybunał Konstytucyjny lub Sejm. Nie mogą też kontrolować legalności procedury powołania sędziego, w tym aktu powołania sędziego oraz uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawieniu Prezydentowi kandydatury na urząd sędziego.

Ministerstwo Sprawiedliwości od dawna zwracało uwagę, że TSUE dokonał celowo nieuprawnionej interpretacji unijnych traktatów, aby stworzyć możliwość nowej oceny rozwiązań przyjętych w poszczególnych państwach członkowskich, w tym w Polsce.

### **Ministerstwo Sprawiedliwości wzywa do zbadania niemieckiego modelu powoływania sędziów<sup>21</sup>**

Polska oskarżana jest niesłusznie o upolitycznienie sądownictwa. Tymczasem w Niemczech w procesie nominacji sędziów do odpowiednika Sądu Najwyższego nie uwzględnia się w ogóle głosu sędziów. Dlatego Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro skieruje do Rady Ministrów wnioski o pozwanie Niemiec przed TSUE za naruszenie unijnych traktatów w związku z upolitycznieniem tamtejszego sądownictwa. Minister oczekuje wezwania Komisji Europejskiej do podjęcia wszelkich działań wobec Niemiec.

– Jeśli TSUE stwierdza, że udział polityków w procedurze wyboru władz sądowniczych w Polsce nasuwa wątpliwości związane z niezawisłością przyszłych sędziów, to w takim razie zadajmy pytanie, jaki ten udział ma wpływ na niezawisłość przyszłych sędziów w Niemczech. Wprowadziliśmy mechanizmy demokratyczne w wyborze sędziów. I ten fakt stał się głównym zarzutem kierowanym wobec władz polskiego państwa – powiedział dziś (18 października br.) na konferencji prasowej Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro.

– W Unii Europejskiej nie powinno być „równych i równiejszych”, to dotyczy tak samo obywateli, jak państw. Jeśli okazałoby się, że TSUE stosuje inne normy i standardy prawne wobec jednego państwa, a inne wobec drugiego, byłby to bardzo doniosły fakt. Wiązał-

<sup>21</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości wzywa do zbadania niemieckiego modelu powoływania sędziów, gov.pl, 18.10.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-wzywa-do-zbadania-niemieckiego-modelu-powoływania-sedziow>.

by się z oceną miejsca, w którym dzisiaj znajduje się UE i miejsca, do którego zmierza w zakresie funkcjonowania i relacji ustrojowych między państwami i organami unijnymi – dodał minister.

Podkreślił, że równe traktowanie wszystkich państw i stosowanie wobec nich tej samej miary będzie testem dla organów unijnych. Rozstrzygnięcie wniosku o zbadanie niemieckiego modelu powoływania sędziów przesądzi o prawdziwych intencjach organów UE w sprawie podjętej w Polsce reformy, której celem jest demokratyzacja wymiaru sprawiedliwości.

– Oczekujemy podjęcia działań wobec Niemiec. Podstawową kwestią, na której opiera się wniosek sporządzony w Ministerstwie Sprawiedliwości jest zasada równości państw członkowskich UE. Jest ona zapisana w art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej – mówił wiceminister sprawiedliwości Sebastian Kaleta, który przedstawił system wyboru sędziów w Polsce i w Niemczech.

W Polsce w skład Krajowej Rady Sądownictwa, organu, który decyduje o wyborze sędziów, wchodzi aż 17 sędziów na 25 członków. Mają oni decydujący wpływ na procesy nominacyjne. Są reprezentantami całego środowiska sędziowskiego w Polsce, mając silny mandat dzięki procedurze ich wyboru przez Sejm. Analogiczna procedura obowiązuje w Hiszpanii. Wcześniej do KRS sędziów wskazywali sami sędziowie, co doprowadziło do oderwania się środowiska sędziowskiego od jakichkolwiek procesów demokratycznych i legitymizacji społecznej.

Zarzuty stawiane Polsce w zakresie rzekomego upolitycznienia wyboru sędziów są całkowicie bezpodstawne, zwłaszcza kiedy przeanalizujemy mechanizm nominacji sędziowskich w Niemczech. W Polsce to sędziowie mają decydujący wpływ na wybór sędziów. Natomiast w Niemczech decydują o tym politycy lub ich nominaci.

Dlatego jeśli Komisja Europejska i TSUE kwestionują takie zmiany w Polsce, organizując przeciw Polsce oczerniającą kampanię, to tym bardziej powinni zakwestionować zasady obowiązujące w Niemczech, gdzie politycy bezpośrednio powołują sędziów na poziomie federalnym odpowiadającym Sądowi Najwyższemu. W Niemczech decyduje o tym, mogąca składać się nawet w całości z polityków Komisja Wyboru Sędziów (Richterwahlausschuss) – 16 członków to landowi ministrowie, a kolejnych 16 wyłania Bundestag. Gremium ma decydujący wpływ na wybór sędziów pięciu sądów federalnych: Trybunału Federalnego (Bundesgerichtshof), Federalnego Sądu Społecznego (Bundessozialgericht), Federalnego Sądu Administracyjnego (Bundesverwaltungsgericht), Federalnego Sądu Finansowego (Bundesfinanzgericht) oraz Federalnego Sądu Pracy (Bundesarbeitsgericht).

Sędziowie w Niemczech nie posiadają tak dużej ochrony niezawisłości sędziowskiej, jak ich odpowiednicy w Polsce. Sędziowie w Polsce cieszą się szerokim immunitetem zawodowym, który może uchylić jedynie sąd dyscyplinarny. W Niemczech sędziowie nie mają immunitetu, a w kodeksie karnym przewidziane jest specjalne przestępstwo nadużycia prawa przez sędziów. Za naruszenie prawa rangi konstytucyjnej grozi im też przeniesienie na inne stanowisko lub usunięcie z zawodu. O usunięciu sędziego z zawodu za tego rodzaju czyny, decydują – na wniosek organu, który ich powołał (Bundestagu) – sędziowie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

W wyniku orzecznictwa TSUE oraz apeli unijnych polityków, w tym pochodzących z Niemiec, część polskiego środowiska sędziowskiego zaczęła podważać porządek konstytucyjny, nie respektując m.in. orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W Niemczech w identycznej sytuacji politycy mają sprawne mechanizmy reakcji na próbę anarchizacji Państwa.

Przyznając sobie prawo ingerowania w organizację wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich organy unijne działają poza zakresem swoich kompetencji. Skoro jednak

instytucje Unii Europejskiej stosują w odniesieniu do Polski pewne wymagania, to zasadne jest, by regulacje obowiązujące w innych państwach członkowskich również podlegały tej samej ocenie.

Suwerenna równość państw, bez względu na ich polityczną czy ekonomiczną siłę oraz międzynarodową pozycję, jest jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego. Prawo zaś jest prawem, jeśli obowiązuje wszystkie państwa i jest dla wszystkich równe. Jeśli czyni dla kogokolwiek wyłomy – nie jest już prawem, lecz staje się polityką. Reakcja na dotyczący Niemiec wniosek będzie tego sprawdzianem. W świetle przytoczonych faktów nie ma bowiem wątpliwości co do nieporównywalnie dalej idącego upolitycznienia procesu nominacji sędziowskich w Niemczech niż w Polsce.

Podstawą do wniesienie skargi jest art. 259 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowiący, że państwo członkowskie może wnieść do TSUE sprawę przeciwko innemu państwu UE, jeżeli nie realizuje ono zobowiązań traktatowych. Minister Sprawiedliwości rekomenduje, aby sprawie nadano przyspieszony tryb. Oczekuje też wydania środka tymczasowego poprzez zawieszenie przepisów dotyczących nominacji sędziowskich w Niemczech do czasu rozpoznania sprawy przed TSUE. Tak samo jak postępowano w sprawach dotyczących Polski.

## **Ministerstwo Sprawiedliwości sprzeciwia się stosowaniu podwójnych standardów wobec Polski<sup>22</sup>**

**Dzisiejszy wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ma charakter polityczny, a nie prawny. Gdyby na poważnie traktować orzeczenie Trybunału, należałoby przyjąć, że w Polsce nie tylko nie ma legalnie działających sędziów i Izby Kontroli Nadzwyczajnej Sądu Najwyższego, ale nie ma też legalnie działającego prezydenta, parlamentu i rządu – powiedział Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro podczas dzisiejszej (8 listopada br.) konferencji prasowej.**

Europejski Trybunał Praw Człowieka, nie mając do tego podstawy prawnej, dokonał samodzielnej oceny polskich organów konstytucyjnych. Próbując zastępować polski Trybunał Konstytucyjny, Trybunał w Strasburgu dąży do destabilizacji i anarchii w polskim wymiarze sprawiedliwości.

– My się na to nie zgadzamy i na pewno nigdy nie zgodzimy. Jutro skieruję do Trybunału Konstytucyjnego odpowiedni wniosek – zapowiedział Zbigniew Ziobro.

Polska niesłusznie oskarżana jest o upolitycznienie sądownictwa. Natomiast regulacje prawne obowiązujące w innych krajach nie spotykają się z taką krytyką. Przykładowo w Niemczech w procesie nominacji sędziów do odpowiednika Sądu Najwyższego nie uwzględnia się w ogóle głosu sędziów. Niemiecka ustawa zasadnicza już od 1949 r. przewiduje udział przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej w modelu powoływania sędziów.

Ministerstwo Sprawiedliwości stanowczo sprzeciwia się nierównemu traktowaniu państw Europy poprzez uzależnienie konkretnych rozwiązań prawnych od podziału państw na „starsze demokracje” i „nowe demokracje”. Takim kryterium posłużył się Europejski Trybunał Praw Człowieka zarówno w wyroku w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, jak i w dzisiejszym orzeczeniu w sprawie *Dolińska-Ficek i Oziemek przeciwko Polsce*.

<sup>22</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości sprzeciwia się stosowaniu podwójnych standardów wobec Polski, gov.pl, 8.11.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-sprzeciwia-sie-stosowaniu-podwojnych-standardow-wobec-polski>.

Zbigniew Ziobro przypomniał w tym kontekście, że skrajnie upolityczniony system wyboru sędziów został ukonstytuowany w Niemczech zaledwie cztery lata po zakończeniu II Wojny Światowej.

– A więc naród, który odpowiadał za największą hekatombę w historii świata i wziął odpowiedzialność za gigantyczne zbrodnie, po czterech latach dojrzał do demokracji. A naród polski, który od przeszło trzydziestu lat radzi sobie w ramach odzyskanej niepodległości i demokracji, nie jest dojrzały i powinien być pod protektorem organizacji międzynarodowych. Trzeba nie mieć w sercu Polski, by się na takie myślenie zgodzić – mówił minister.

– Trybunał stwierdził, że w starszych demokracjach władza wykonawcza może mieć silny wpływ na powoływanie sędziów, a w młodszych, nowych demokracjach potrzebne są przepisy konstytucyjne, które zapobiegają politycznym nadużyciom ze strony władz. W oparciu o tę zasadę dzisiaj ETPC uznał, że polski parlament nie może wskazywać części sędziowskiej do KRS w taki sposób, w jaki czynią to Hiszpanie – dodał Sekretarz Stanu w Sebastian Kaleta.

Wiceminister podkreślił, że ETPC nie wskazał konkretnych przepisów prawa, które rzekomo narusza obecna KRS. Konwencje międzynarodowe ani traktaty nie przyznają Trybunałowi prawa oceniania polskiego porządku prawnego.

Kwestionując Krajową Radę Sądownictwa, Europejski Trybunał Praw Człowieka podważa wyroki wydane przez ponad półtora tysiąca sędziów sądów różnych szczebli. Nie do przyjęcia jest również uznanie, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie spełnia wymogów „sądu ustanowionego ustawą”. Wedle ETPC przy obsadzie tej Izby doszło do naruszenia prawa krajowego. Trybunał nie wskazał jednak żadnych przepisów polskiego prawa, które miałyby zostać naruszone w toku procedury powołań sędziowskich do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. ETPC dopuszcza się więc bezprawnego zakwestionowania statusu Izby, która stwierdza m.in. ważność wyborów do Sejmu i Senatu, Parlamentu Europejskiego oraz Prezydenta RP.

Aktywność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka powinna spotkać się z odpowiednią reakcją. Z tego względu Minister Sprawiedliwości, jako Prokurator Generalny, skieruje wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności art. 6 Konwencji, w rozumieniu nadanym wykładnią ETPC, z polską Konstytucją.

Europejski Trybunał Praw Człowieka podobnie jak Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej niebezpiecznie dąży do stworzenia chaosu prawnego w polskim wymiarze sprawiedliwości. Dlatego Minister Sprawiedliwości podejmie wszelkie środki mające na celu ochronę obywateli RP.

### **Ministerstwo Sprawiedliwości: Nie ma zgody na podwójne standardy wobec członków UE<sup>23</sup>**

Nie ma praworządności bez równości. Polska nigdy nie zgodzi się na podwójne standardy traktowania państw w Unii Europejskiej. Na to, by jednym krajom było wolno więcej niż innym – podkreślił Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro podczas konferencji po dzisiejszym (18 listopada br.) spotkaniu z Komisarzem UE ds. Sprawiedliwości Didierem Reyndersem.

<sup>23</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości: Nie ma zgody na podwójne standardy wobec członków UE, gov.pl, 18.11.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-nie-ma-zgody-na-podwojne-standardy-wobec-czlonkow-ue>.



Minister przekazał komisarzowi zdjęcia Warszawy zrujnowanej przez niemieckich okupantów w czasie II wojny światowej. Ogromniszczeń był wynikiem segregacji narodów, która doprowadziła do zbrodni popełnionych na Polakach. Jedną z fotografii Warszawy przeznaczoną jest dla komisarza Fransa Timmermansa, wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej. – Te zdjęcia mają wymiar symboliczny. Pokazują, dlaczego Polacy zawsze będą szczególnie wrażliwi na nierówne traktowanie państw. Wstępowaliśmy do Unii, która miała tę równość szanować – powiedział Zbigniew Ziobro. Trybunał Konstytucyjny sądem ostatniego słowa Podczas spotkania widoczna była rozbieżność w podejściu do orzeczeń TSUE i polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Ministerstwo Sprawiedliwości podkreśliło, że sądem ostatniego słowa jest nasz Trybunał Konstytucyjny, co potwierdza od lat ukształtowana linia orzecznicza TK. Strona polska odwoływała się też do orzeczeń trybunałów innych państw, w tym Niemiec. – Nie zgadzamy się, by jednym wolno było wprowadzać pewne zmiany w obszarze sądownictwa, w tym mechanizmy demokratycznego wyboru sędziów, a inne państwa były tego pozbawione, bo tak chce urzędnik Komisji Europejskiej lub sędzieja TSUE, lub tego życzy sobie polityk na przykład w Berlinie – dodał minister. Przypomniał, że przyjęte w Polsce rozwiązania są bardziej demokratyczne niż np. w Niemczech, gdzie sędziowie na poziomie Sądu Najwyższego są wyznaczani przez radę złożoną z polityków. Nie dają też polskiemu ministrowi sprawiedliwości takich uprawnień, jakimi dysponują np. ministrowie sprawiedliwości niemieckiej Bawarii i Saksonii, którzy powołują sędziów. TSUE nie ma prawa zajmować się polskim sądownictwem Uczestniczący w spotkaniu z Didierem Reynderssem wiceminister sprawiedliwości Sebastian Kaleta powiedział, że różnice w trakcie rozmów dotyczyły również tego, czy TSUE w ogóle ma kompetencje, by zajmować się polskim sądownictwem, organizacją polskiego wymiaru sprawiedliwości. – Takich uprawnień nie dają TSUE ani traktaty europejskie ani Karta Praw Podstawowych wraz z protokołem brytyjskim, na jakie powoływał się komisarz Didier Reynders – mówił Sebastian Kaleta. Zaznaczył, że komisarz nie odpowiedział na argumenty strony polskiej. Kryminalne przestępstwa sędziów nie mogą być bezkarne Wiceminister Marcin Warchoł relacjonował rozmowy poświęcone kwestionowaniu przez Komisję Europejską uprawnień i orzeczeń Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. – Akceptacja orzeczenia TSUE w sprawie Izby Dyscyplinarnej prowadziłaby do umorzenia ponad 600 spraw i bezkarności wielu sędziów oskarżonych o kryminalne przestępstwa, takie jak przemoc domowa, przemoc seksualna, korupcja, jazda pod wpływem alkoholu – powiedział. – Nie może być bezkarności dla tych, którzy sami siebie nazwali „nadzwyczajną kastą” – podkreślił. Jak zwrócił uwagę Zbigniew Ziobro, wśród orzeczeń Izby Dyscyplinarnej o uchyleniu immunitetu przedstawicielom wymiaru sprawiedliwości jest sprawa sędziego oskarżonego o brutalny gwałt. Gdyby zatem uznać decyzję TSUE, sprawę tę trzeba by umorzyć i nie można by już do niej wrócić. Podczas spotkania przekazano komisarzowi Reyndersowi informację, że nie ma w Polsce przypadku, aby którykolwiek z sędziów był dyskryminowany z powodu wydanego przez siebie orzeczenia. Zatem zarzuty o rzekome naruszanie sędziowskiej niezawisłości są bezpodstawne. Raport o zyskach zachodnich korporacji w Polsce Didier Reynders otrzymał też raport o zyskach, jakie czerpią z polskiego rynku zagraniczne korporacje, zwłaszcza wielkie sieci handlowe. Transferują pieniądze za granicę, nie płacąc praktycznie w naszym kraju podatków. To przez nie zniknęło w Polsce tysiące małych sklepików. Nieprawdziwe są zatem tezy, jakoby tylko Polska czerpała zyski z wejścia do UE. W rzeczywistości to zachodnie państwa UE wyprowadzają z Polski ogromne pieniądze. Za otworzenie naszego dużego rynku zbytu dla zachodnich korporacji Polsce należy się więc rekompensata. Zastosowanie wobec naszego kraju unijnych sankcji byłoby więc nadużyciem i złamaniem przyjętych zasad.

**Europejski Trybunał Praw Człowieka nie może oceniać legalności wyboru polskich sędziów<sup>24</sup>**

Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjny art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zakresie, w jakim pozwala on europejskiemu trybunałowi na ocenę legalności wyboru sędziów polskiego TK. Wyrok zapadł po wniosku złożonym w tej sprawie do Trybunału 28 lipca br. przez Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobro.

Wniosek Prokuratora Generalnego i wynikający z niego wyrok Trybunału Konstytucyjnego mają charakter zakresowy, co oznacza, że Polska dalej jest związana Konwencją Praw Człowieka. Wyrok postawi natomiast tamę precedensowym i uzurpacyjnym próbom ingerowania w polski ustrój, które to uprawnienia nigdy nie zostały ETPC przekazane w konwencji.

Prokurator Generalny zaznaczył w swojej skardze, że Europejski Trybunał Praw Człowieka nie ma uprawnień, by rozstrzygać sprawy o charakterze konstytucyjnym i oceniać pracę czy sposób wyboru sędziów polskiego Trybunału Konstytucyjnego ani ustalać, czy TK jest niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą.

Próbując odnosić się do tego zagadnienia w wyroku z 7 maja 2021 r. w sprawie spółki Xero Flor przeciwko Polsce, ETPC przekroczył swe uprawnienia. Według wnioskodawcy, sędziowie ETPCz zademonstrowali nieznaną polskiego prawa konstytucyjnego oraz fundamentalnych zasad ustrojowych naszego kraju.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego potwierdza, że ETPC jest powołany do zajmowania się sprawami o charakterze cywilnym i karnym, a nie ustrojowym. W sposób nieuprawniony zakwestionował on prawidłowość składu Trybunału Konstytucyjnego, który badał zgodność z Konstytucją RP przepisów wskazanych przez spółkę Xero Flor. Bezpodstawnie uznał także, że Polska naruszyła art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka gwarantujący każdemu prawo do sprawiedliwego procesu przed sądem.

ETPC przekroczył powierzone mu kompetencje i dokonał bezprawnej ingerencji w krajowy porządek prawny. W ocenie Prokuratora Generalnego, dokonano nieuprawnionej, sprzecznej z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału w Strasburgu interpretacji art. 6 Konwencji Praw Człowieka, wedle której pojęcie „sąd” miałyby obejmować również Trybunał Konstytucyjny RP. Tymczasem, zgodnie z przepisami polskiej ustawy zasadniczej, Trybunał Konstytucyjny nie może być uznany za sąd, gdyż nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, lecz dokonuje ustrojowej kontroli norm prawnych.

Wyrok ETPC w sposób nieuprawniony rozszerzał kompetencje Trybunału w Strasburgu i naruszał suwerenność Polski. Taka ingerencja międzynarodowych organów w model krajowego sądownictwa konstytucyjnego grozi chaosem prawnym.

Polscy obywatele muszą mieć pewność swojej sytuacji prawnej i przysługujących im środków ochrony, w tym przekonanie o ostateczności i ważności wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Ewentualne oddanie ETPC kompetencji w dziedzinie oceny postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym musi mieć formę zmiany umowy międzynarodowej, a zatem zgodę na to wyrazić powinny wszystkie państwa – strony Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

W związku z przekroczeniem uprawnień przez ETPC, jego wyrok w sprawie Xero Flor należy uznać za nieistniejący w części odnoszącej się do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał w Strasburgu stwierdził bowiem, że Polska naruszyła przepisy konwencji w zakresie prawa do rzetelnego procesu przez sąd ustanowiony ustawą.

<sup>24</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka nie może oceniać legalności wyboru polskich sędziów, gov.pl, 25.11.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/europejski-trybunal-praw-czlowieka-nie-moze-oceniac-legalnosc-wyboru-polskich-sedziow>.

Sprawa rozpoznawana przez ETPC dotyczy firmy, która pozwała Skarb Państwa, skarżąc wysokość odszkodowania z powodu zniszczeń na polu. Po wyrokach sądów niekorzystnych dla Xero Flor sprawa trafiła do TK, który ją umorzył. ETPC bezpodstawnie przychylił się do argumentacji firmy i uznał, że w polskim Trybunale orzekł sędzia, który nie miał do tego prawa.

Jak wskazał dodatkowo Trybunał Konstytucyjny, spółka Xero Flor nie zakwestionowała wcześniej składu TK rozstrzygającego złożoną przez nią skargę. Zrobiła to dopiero, zwracając się do Trybunału w Strasburgu.

### **Nowe, sprawne sądy – fundamentalna reforma sądownictwa<sup>25</sup>**

Prawne sądownictwo jest warunkiem dobrze funkcjonującego demokratycznego państwa. Reforma wzmacnia niezależność sędziów. Chcemy skończyć z tworzeniem sędziowskich grup interesu. Nie będzie oligarchii ani kast, ale jedno środowisko, gdzie każdy sędzia będzie równy. Wprowadzamy zmiany oczekiwane przez społeczeństwo, ale też przez znaczną część środowiska sędziowskiego – podkreślił Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro podczas prezentacji reformy sądownictwa.

Szybsze postępowanie przed sądem i rozprawy on-line, w których można brać udział również przez smartfon, radykalne ograniczenia biurokracji i stanowisk funkcyjnych, równomierne rozłożenie pracy między sędziów – tak mają wyglądać polskie sądy po wprowadzeniu przez Ministerstwo Sprawiedliwości fundamentalnej reformy – uproszczeniu systemu sądownictwa. Dzięki niej Polacy będą mogli sprawnie załatwić ważne dla siebie sprawy sądowe bez zbędnych formalności i blisko domu, nawet w punktach sądowych zlokalizowanych na terenie własnej gminy.

### **Koniec z absurdami biurokratycznymi**

– Co trzeci sędzia w Polsce jest dziś prezesem, przewodniczącym wydziału albo pełniącym inne biurokratyczne funkcje. Wielu obywateli dzieli od najbliższego sądu ponad sto kilometrów. Wprowadzimy zmiany, dzięki którym sędziowie zamiast zarządzać, będą sądzić, a obywatele uzyskają dostęp do sądu nawet we własnym telefonie. To fundamentalne zmiany, które całkowicie zmienią polskie sądownictwo – powiedział Zbigniew Ziobro.

W efekcie reformy z trzech tysięcy funkcyjnych sędziów ponad dwa tysiące wróci zsa kierowniczych biur do pełnego orzekania. Dziś dochodzi do sytuacji, że w niewielkich sądach z 5 sędziów aż 4 zajmuje stanowiska funkcyjne i orzeka z tego względu w niepełnym wymiarze. Zdarzały się nawet sądy, w których wszyscy sędziowie byli funkcyjni.

– Kończymy z absurdami biurokratycznymi w sądownictwie. Sędzia musi pełnić obowiązki, do których został powołany, czyli do rozpatrywania spraw, a nie do czynności biurokratycznych i administracyjnych – mówiła wiceminister Katarzyna Frydrych.

Wiceminister Marcin Warchoł zapewnił, że droga obywatela do sądu będzie krótsza.  
– W miejsce zbiurokratyzowanych sądów wprowadzimy punkty sądowe, które pojawią się tam, gdzie nie ma sądów. Punkty będą wyposażone w nowoczesny system elektroniczny do prowadzenia rozpraw zdalnych – zapowiedział.

### **Sądy bliżej ludzi**

Skierowaniu do pełnego orzekania ponad dwóch tysięcy sędziów będzie towarzyszyć równomierne obciążenie wszystkich obowiązkami. Dziś sędziom sądów rejonowych przydziela się nawet po 1300 spraw rocznie, podczas gdy sędziom sądów apelacyjnych – średnio niewiele ponad 300.

<sup>25</sup> Nowe, sprawne sądy – fundamentalna reforma sądownictwa, gov.pl, 15.11.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/nowe-sprawne-sady--fundamentalna-reforma-sadownictwa>.

Do sądów rejonowych trafia co roku około 14 milionów spraw, a do sądów apelacyjnych ponad 100 razy mniej.

Reforma zakłada powołanie w miejsce rozbudowanego, zbiurokratyzowanego podziału na sądy apelacyjne, okręgowe i rejonowe – prostego i funkcjonalnego systemu sądów regionalnych i okręgowych, które zostaną utworzone w prawie 350 miejscowościach w całej Polsce. Żaden z sądów nie będzie zlikwidowany, ale zmieni się ich struktura, która będzie teraz prosta, przejrzysta i przyjazna dla obywatela.

Skróci się droga obywateli do sądów. Ważne dla siebie sprawy będą mogli załatwić bliżej domu: te, które kierowali dotąd do sądów okręgowych w dużych miejscowościach, będą rozstrzygane w dawnych sądach rejonowych, a więc w każdym powiecie.

### **Gminne punkty sądowe**

Fundamentalną sprawą będzie utworzenie punktów sądowych w gminach – także tam, gdzie dotąd nie było w ogóle żadnego sądu. Punkty te, wyposażone w profesjonalny sprzęt do komunikacji internetowej, umożliwią udział w zdalnych rozprawach, będzie tam można także uzyskać informacje o terminach rozpraw i stanie sprawy.

Pełna informatyzacja sądownictwa umożliwi obywatelom i przedsiębiorcom dostęp do wymiaru sprawiedliwości nawet bez wychodzenia z domu. Wiele spraw będzie można załatwić w najprostszy i najdogodniejszy sposób – przy użyciu smartfona. W ten sposób będzie można wysłać do sądu pismo albo je odebrać, dowiedzieć się o terminie rozpraw, a także wziąć udział w zdalnej rozprawie.

### **Zrównanie statusu sędziów**

Reforma wprowadzi zasadę równości zawodu sędziowskiego i stworzy dla wszystkich jednakowe szanse rozwoju zawodowego. Podwyższeniu ulegnie wynagrodzenie szeregowych sędziów. Znikną rażące dysproporcje w zarobkach, wyrażające się obecnie tym, że różnica wynagrodzeń sędziów o jednakowym stażu może sięgać ponad 4000 zł.

Każdy sędzia stanie się sędzią sądu powszechnego o takim samym statusie – niezależnie od sądu, w którym orzeka – i uprawnionym do orzekania w sądach obu instancji. Nowi sędziowie powoływani będą raz na całą służbę, a jednorazowa procedura nominacyjna dotyczy będzie wyłącznie stanowiska sędziego sądu powszechnego. Ugruntuje to niezawisłość sędziowską, wzmacniając niezależność od własnego środowiska, Krajowej Rady Sądownictwa czy polityków. Przeniesienie sędziego do sądu wyższej instancji oparte będzie wyłącznie na kryterium doświadczenia zawodowego.

### **Gwarancje dla pracowników sądów**

Aby sądy mogły sprawnie działać trzeba zadbać o ponad 30 tys. pracowników sądów powszechnych. Żadne nie zostanie zwolniony. Dostaną gwarancję pracy w dotychczasowej miejscowości i zachowają obecne wynagrodzenie zasadnicze. W sądach lepiej będzie wykorzystywany potencjał kadry urzędników. Reforma zakłada możliwość powierzenie im, np. funkcji koordynatora do spraw mediacji czy do spraw współpracy międzynarodowej i praw człowieka, dotychczas zastrzeżonych dla sędziów. Ranga pracowników zostanie również podniesiona przez nadanie im statusu funkcjonariusza publicznego. Ludzie są największym kapitałem, więc należy zapewnić im jak najlepsze warunki pracy i pozwolić na pełne wykorzystanie potencjału zawodowego.

## **Reforma sądownictwa wzmocni niezawisłość i niezależność sędziów<sup>26</sup>**

Rozwiązania zawarte w proponowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości reformie zwiększą niezależność i niezawisłość sędziów. Kariera sędziów nie będzie uzależniona od uwarunkowań, ale od ich rzetelnej pracy – powiedział Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro. Podczas dzisiejszej (29 listopada br.) konferencji prasowej zaprezentowano m.in. projekt ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Minister Sprawiedliwości wskazał, że reforma doprowadzi do uproszczenia struktury sądów oraz radykalnego ograniczenia sędziowskich funkcji administracyjnych. Obecnie jedna trzecia sędziów zamiast orzekać poświęca czas na wykonywanie funkcji administracyjnych. Dzięki zmniejszeniu liczby funkcji biurokratycznych ponad 2 tysiące sędziów zajmie się wyłącznie orzekaniem.

– Struktura sądów będzie dużo prostsza dla obywatela, który nie będzie się głowił nad tym, do jakiego sądu się udać. Zawsze sądem pierwszej instancji będzie sąd okręgowy. Wiele spraw obywatel załatwi elektronicznie, choćby ze swojego telefonu. Chcemy, aby w każdej gminie powstał punkt sądowy, żeby każdy mógł blisko swojego domu uczestniczyć w rozprawach online – zapowiedział minister Zbigniew Ziobro.

Wiceminister sprawiedliwości Katarzyna Frydrych podkreśliła, że nowelizacja ustawy o ustroju sądów powszechnych wzmocni niezawisłość i niezależność sędziów. – Sędzia będzie powołany raz i będzie mógł orzekać w obu instancjach. Wprowadzone zmiany wzmocnią jego niezależność zarówno od korporacji sędziowskiej, od KRS i polityków – podkreśliła wiceminister Frydrych.

Nowe przepisy ograniczą kompetencje Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru administracyjnego sprawowanego przez prezesów sądów apelacyjnych. Po wejściu w życie nowych przepisów minister nie będzie oceniał informacji rocznych. Nie będzie również ustalał ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego sprawowanego przez prezesa danego sądu. Nie będzie już dodatkowego nadzoru administracyjnego prezesów sądów wyższego szczebla.

### **Delegowanie sędziego tylko na czas określony bez możliwości odwołania**

Zostaną ograniczane uprawnienia dotyczące delegowania sędziów. – Minister Sprawiedliwości będzie mógł delegować sędziego do innego sądu powszechnego na czas określony – stwierdziła minister Katarzyna Frydrych. Nowe rozwiązania zabraniają ministrowi odwołanie sędziego z delegacji.

Minister Sprawiedliwości będzie mógł delegować sędziego z co najmniej 5-letnim stażem orzeczniczym do innego sądu powszechnego, tylko na czas określony, nie dłuższy niż dwa lata. Delegacje będzie można ponawiać, ale Minister nie będzie mógł z niej sędziego odwołać.

To oznacza wzmocnienie niezawisłości sędziego, a także zapewnienie lepszej organizacji pracy w sądzie delegowania oraz kontynuację procesów sądowych w niezmienionym składzie, co jest szczególnie istotne w przypadku skomplikowanych, wieloletnich i wielotomowych spraw prowadzonych przez sędziów.

Dziś sędzia może zostać odwołany z delegacji z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia w przypadku delegacji na czas nieokreślony lub bez zachowania okresu wypowiedzenia w pozostałych przypadkach.

<sup>26</sup> Reforma sądownictwa wzmocni niezawisłość i niezależność sędziów, gov.pl, 29.11.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/reforma-sadownictwa-wzmocni-niezawislosc-i-niezaleznosc-sedziow>.

Prezes sądu apelacyjnego nie będzie już delegować sędziów, co zagwarantuje oderwanie takich decyzji od lokalnych układów personalnych. Dziś jest to możliwe za zgodą sędziego i kolegium sądu.

### **Sąd w Twojej gminie**

Fundamentalną sprawą będzie utworzenie punktów sądowych w gminach – także tam, gdzie dotąd nie było w ogóle żadnego sądu. Punkty te, wyposażone w profesjonalny sprzęt do komunikacji internetowej, umożliwią udział w zdalnych rozprawach, będzie tam można także uzyskać informacje o terminach rozpraw i stanie sprawy.

### **Sąd w smartfonie**

Pełna informatyzacja sądownictwa umożliwi obywatelom i przedsiębiorcom dostęp do wymiaru sprawiedliwości nawet bez wychodzenia z domu. Wiele spraw będzie można załatwić w najprostszy i najdogodniejszy sposób – przy użyciu smartfona. W ten sposób będzie można wysłać do sądu pismo albo je odebrać, dowiedzieć się o terminie rozprawy, a także wziąć udział w zdalnej rozprawie.

### **Radykalne ograniczenie biurokracji**

Skierowaniu do pełnego orzekania ponad dwóch tysięcy sędziów będzie towarzyszyć równomierne obciążenie wszystkich obowiązkami. Dziś sędziom sądów rejonowych przydziela się nawet po 1300 spraw rocznie, podczas gdy sędziom sądów apelacyjnych – średnio niewiele ponad 300. Do sądów rejonowych trafia co roku około 14 milionów spraw, a do sądów apelacyjnych ponad 100 razy mniej. Reforma zakłada powołanie w miejsce rozbudowanego, zbiurokratyzowanego podziału na sądy apelacyjne, okręgowe i rejonowe – prostego i funkcjonalnego systemu sądów regionalnych i okręgowych, które zostaną utworzone w prawie 350 miejscowościach w całej Polsce.

### **Przeniesienie sędziego**

Za zgodą sędziego Minister Sprawiedliwości będzie mógł przenieść sędziego z sądu okręgowego do sądu regionalnego przy zachowaniu transparentnych procedur. Wyłącznymi warunkami będą: co najmniej pięcioletnie doświadczenie zawodowe sędziego oraz dobra opinia o przebiegu jego służby.

Przeniesienie sędziego do sądu regionalnego nie spowoduje wzrostu jego wynagrodzenia. Ustawa wyrównuje więc szanse awansu sędziów. Zależć będą tylko od stażu i przebiegu służby.

W związku ze zmianą struktury sądownictwa przyjęto jako zasadę nieprzenoszenie sędziów do innych ośrodków orzeczniczych. Dotychczasowi sędziowie sądów rejonowych i sądów okręgowych będą pracować w sądzie okręgowym, którego obszar właściwości obejmuje obszar znoszonego sądu rejonowego lub okręgowego. Ich przeniesienie możliwe będzie tylko, jeśli sędzia sam zgłosi taki wniosek.

Natomiast dotychczasowy sędzia sądu apelacyjnego może zostać skierowany do sądu regionalnego, utworzonego na obszarze znoszonego sądu apelacyjnego, albo do sądu okręgowego, którego siedziba mieści się w obszarze właściwości tego sądu regionalnego. Jeśli sędzia miałby orzekać w sądzie okręgowym, ma prawo przejść w stan spoczynku na swój wniosek.

Gdy ze zniesionego sądu (okręgowego lub rejonowego) powstaną dwa lub więcej sądów Minister Sprawiedliwości wyznaczy sędziemu miejsce w jednym z nowoutworzonych sądów.



### **Jednolity status sędziego**

Konstytucja RP nie różnicuje statusu sędziego zależnie od tego, w którym sądzie sprawuje służbę. Dlatego zgodne z przepisami Konstytucji RP jest wprowadzenie jednolitego stanowiska sędziego sądu powszechnego.

Zaletą wprowadzenia jednolitego statusu sędziego sądu powszechnego jest uzależnienie wysokości wynagrodzenia wyłącznie od stażu oraz przebiegu służby i pełnionych funkcji. To daje większe gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Praca w sądzie wyższej instancji wiązała się dotąd z wyższym uposażeniem i mniejszym obciążeniem zadaniami. Dlatego sędziowie zabiegali o służbę w sądzie okręgowym czy apelacyjnym.

Po reformie sędziowie będą mogli się skupić wyłącznie na pracy orzeczniczej, a nie na zabieganiu o akceptację przełożonych i środowiska sędziowskiego, co miałyby przyczynić się do przyszłego awansu. Jednolity status sędziego to także odpowiedź na oczekiwania samych sędziów.

### **List do przewodniczącej KE w sprawie ujawnionych polityczno-korupcyjnych uwikłań w TSUE<sup>27</sup>**

**Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro wystąpił do przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen o przedstawienie wyjaśnień w sprawie opisanej w zachodnich mediach afery polityczno-korupcyjnej obejmującej handel wpływami w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej i tuszowanie tej afery przez Komisję.**

„Proszę o odniesienie się do tych zarzutów w ramach debaty na forum Parlamentu Europejskiego i podjęcie wszystkich możliwych działań, aby wyjaśnić okoliczności bulwersującej sprawy, która prowadzi do jednego z największych kryzysów w historii UE. Od Pani determinacji zależy wiarygodność instytucji Unii Europejskiej i przyszłość europejskiej współpracy” – napisał w liście do przewodniczącej Komisji Europejskiej Zbigniew Ziobro.

Polski minister sprawiedliwości podkreślił w liście, że wyniki dziennikarskiego śledztwa świadczą o tym, iż najważniejsza sądownicza instytucja unijna – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – „stał się politycznym narzędziem Europejskiej Partii Ludowej, służącym interesom tej frakcji i ochronie jej polityków przed odpowiedzialnością za nadużycia”.

W opinii Zbigniewa Ziobro ustalenia dziennikarzy wskazują, że sędziowie TSUE łamią zasady sędziowskiej niezależności i niezawisłości. „Podważają zaufanie do Komisji Europejskiej, która miała wywierać naciski na Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych, aby zrezygnować z wnikliwego badania defraudacji w Europejskim Trybunale Obrachunkowym – w efekcie mieli zostać zwolnieni wszyscy urzędnicy zaangażowani w wyjaśnianie tej sprawy” – zaznaczył polski minister sprawiedliwości.

Zdaniem Zbigniewa Ziobro medialne doniesienia, według których patologiczny układ tworzą unijni sędziowie, urzędnicy i politycy związani z Europejską Partią Ludową, nabierają wiarygodności w kontekście krzywdzących i nieuprawnionych działań TSUE i Komisji Europejskiej w stosunku do Polski.

„Decyzje organów UE, w tym nakładanie bezprecedensowych kar na Polskę, zmierzają do osłabienia polskiego rządu w interesie opozycyjnych wobec niego ugrupowań, które wchodziły w skład Europejskiej Partii Ludowej. Szczególnie bulwersująca jest podjęta bez merytorycz-

<sup>27</sup> List do przewodniczącej KE w sprawie ujawnionych polityczno-korupcyjnych uwikłań w TSUE, gov.pl, 11.12.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/list-do-przewodniczacej-ke-w-sprawie-ujawnionych-polityczno-korupcyjnych-uwiklaniach-w-tsue3>.

nego rozpatrzenia decyzja TSUE o zamknięciu kopalni Turów, a w konsekwencji o wyłączeniu pobliskiej elektrowni, która dostarcza prąd czterem milionom odbiorców i pozbawieniu pracy wielu tysięcy ludzi. Niesie nieodwracalne społeczne i ekonomiczne skutki, mimo braku wyroku Trybunału. Podobny polityczny charakter ma kwestionowanie przez TSUE i Komisję Europejską reformy sądownictwa w Polsce pod pretekstem łamania praworządności, mimo że przyjęte rozwiązania są wzorowane na funkcjonujących w Europie i dają sędziom większe gwarancje niezależności niż w niektórych innych krajach, np. w Niemczech. Organy Unii Europejskiej formułują zarzuty rzekomego upolitycznienia procedury wyboru polskich sędziów, gdy tymczasem w Pani ojczyźnie tj. w Niemczech sędziów federalnych wybierają ministrowie landowi do spółki z przedstawicielami Bundestagu, a UE w pełni to akceptuje.” – wylicza Zbigniew Ziobro.

„Świadczy to o tym, że problem z praworządnością ma nie Polska, lecz Unia Europejska. Ma problem z demokracją, jeśli decyzje o wyciszaniu afer zapadają pod naciskiem niektórych jej państw. Ma problem z uczciwością swoich wpływowych przedstawicieli, jeśli opłacają prywatne bankiety i podróże z unijnych funduszy. Ma problem z korupcją, jeśli politycy, urzędnicy i sędziowie uzgadniają kluczowe sprawy na ekskluzywnych przyjęciach i polowaniach z lobbystami i biznesmenami” – podsumowuje minister sprawiedliwości.

### **Kwestionowanie prymatu Konstytucji RP to zamach na polską suwerenność<sup>28</sup>**

**Wyrok polskiego niezależnego Trybunału Konstytucyjnego nie spodobał się urzędnikom w Brukseli. Kwestionowanie przez nich prymatu polskiej Konstytucji nad prawem Unii Europejskiej to kolejny krok do przekształcenia UE w państwo federalne – powiedział Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro podczas dzisiejszej (22 grudnia br.) konferencji prasowej.**

Komisja Europejska bezzasadnie uruchomiła przeciwko Polsce procedurę naruszeniową, zarzucając uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego. Wedle Komisji Trybunał Konstytucyjny naruszył rzekomo art. 19 pkt 1 Traktatu o Unii Europejskiej poprzez orzeczenia wskazujące, że Konstytucja RP jest najwyższej rangi aktem prawnym w Polsce.

Minister Zbigniew Ziobro podkreślił, że decyzja Komisji Europejskiej służy przekształceniu UE w państwo federalne, które zlikwiduje podmiotowość państw narodowych, w tym Polski.

– Logika dzisiejszego stanowiska Komisji Europejskiej jest oczywista. Chodzi o ubezwłasnowolnienie państwa polskiego i polskiej demokracji. Chodzi o odebranie Polakom ostatecznie podmiotowości i suwerennego wyboru własnych władz: parlamentu, rządu czy trzeciej władzy w postaci sądów, w tym Trybunału Konstytucyjnego – powiedział.

W konsekwencji, jak wskazał Minister Sprawiedliwości, Polacy nie będą już decydować o obowiązującym w naszym kraju prawie i normach konstytucyjnych. – O tym ma decydować Bruksela, a prawem nadrzędnym dla Polaków mają być traktaty i ich interpretacja przez agendy unijne – mówił Zbigniew Ziobro.

Zaznaczył, że Komisji Europejskiej nie chodzi o Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, ale o wpływanie na całość polskiego prawa. Komisja uruchamia kolejną procedurę wobec Polski nie w związku z reformą polskiego sądownictwa, sądów powszechnych czy Sądu Najwyższego. Chodzi natomiast o kwestionowanie prymatu polskiej Konstytucji.

– Ministerstwo Sprawiedliwości mówi tym działaniom twarde NIE. Podejmiemy działania prawne, aby skutecznie się temu przeciwstawić – zapowiedział Zbigniew Ziobro. Wyrzilił

<sup>28</sup> Kwestionowanie prymatu Konstytucji RP to zamach na polską suwerenność, gov.pl, 22.12.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/kwestionowanie-prymatu-konstytucji-rp-to-zamach-na-polska-suwerennosc>.

przekonanie, że polski rząd nie zgodzi się na sprowadzenie Polski do roli kolonii instytucji unijnych. Przypomniął, że w Polsce nadrzędnym aktem prawnym jest Konstytucja RP, która ma prymat nad każdym innym prawem, także nad prawem organizacji międzynarodowej jaką jest UE.

Wiceminister sprawiedliwości Sebastian Kaleta zwrócił uwagę, że TSUE orzeczeniem z 21 grudnia br. tworzy państwo federalne UE, wyłączając trybunały konstytucyjne państw członkowskich. TSUE uznał bowiem, że sędziowie mogą dopuszczać niewykonanie orzeczenia sądu konstytucyjnego swego kraju bez obawy poniesienia za to odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Jak zaznaczył, Unia Europejska chce wyłączyć sądownictwo konstytucyjne i powierzyć TSUE rolę „nadsądu” konstytucyjnego dla państw członkowskich. Tym samym TSUE chce doprowadzić do sytuacji, że każdy sędzia w Unii nie będzie sędzią danego kraju, tylko sędzią UE. To sprawi, że sędzia w orzecznictwie będzie mógł bezkarnie pomijać konstytucję państwa, z mocy której sprawuje swój urząd.

– Mamy do czynienia z bezprecedensowym atakiem na Konstytucję RP. Karty w tej grze zostały wyłożone. To już nie jest stosowanie podwójnych standardów, ale napaść na polską suwerenność – alarmował Sebastian Kaleta.

## Wywiad z Małgorzatą Manowską, Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego

**Małgorzata Manowska: Jestem gotowa odejść – wywiad dla „Rzeczpospolitej”<sup>1</sup>**

**Tomasz Pietryga: Pani prezes, jaka jest obecnie sytuacja Izby Dyscyplinarnej?**

Małgorzata Manowska: Trudna. Cały czas zastanawiam się, jakie podjąć dalsze kroki. Czekam na informacje od premiera. To rząd jest odpowiedzialny za relacje z UE i wyrok był notyfikowany rządowi. Po uzyskaniu oficjalnej informacji podejmę działania. Mam wrażenie, że wydając postanowienia tymczasowe w ostatnich latach, TSUE zapomina o art. 5 traktatu o UE, wyznaczającym granice jej kompetencji. To rodzi istotne problemy.

**Ale w sprawie ID zapadł już wyrok.**

W wyroku stwierdzono naruszenie prawa UE. Nie ma za to, i nie mogło być, żadnych wytycznych – ani dla rządu, ani dla pierwszego prezesa SN. Ja zaś muszę się kierować literą prawa, i to prawa polskiego, bo tylko ono może określać ramy funkcjonowania sądów. Rząd ma miesiąc na poinformowanie, jakie środki zamierza podjąć, by wykonać wyrok. To nie powinna być moja decyzja. Zawsze spotkałabym się zresztą z zarzutem, że stoję po jednej bądź po drugiej stronie konfliktu, a ja nie mogę stanąć po żadnej. Nie chodzi przecież o mój interes, czy nawet interes SN, ale o los wszystkich Polaków.

**Ale cofnęła już pani „zamrożenie” Izby Dyscyplinarnej, zaraz po wyroku.**

Bo zarządzenie miało obowiązywać do wydania wyroku przez TSUE albo przez TK. Obie te przesłanki zostały spełnione. I teraz trzeba się zastanowić, co dalej. Jest oczywiste, że te decyzje muszą być przepracowane przez rząd. Musimy współpracować.

**A czy nie było bezpieczniej wstrzymać się z „odmrażaniem” izby?**

Co to znaczy: bezpieczniej? Na jakiej podstawie prawnej miałyby być bezpieczniej?

**Czy nie byłoby po prostu lepiej, żeby ze względu na całą atmosferę, zarzuty, a nawet groźby sankcji finansowych ID do czasu wypracowania przez rząd jakichś posunięć jednak nie działała?**

Rząd musi ustalić, co zamierza, wtedy i ja podejmę działania. Wystąpię z apelem do marszałek Sejmu i premiera, aby je zainicjowali. Nie chodzi mi jednak o to, by wycofywać się z reformy, ale o to, by system odpowiedzialności dyscyplinarnej zaczął wreszcie działać i by Polska zeszyła z linii strzału. Ja wewnętrznie mogę mieć przekonanie, że TSUE przekroczył swoje kompetencje oraz że w sprawach kardynalnych, takich jak organizacja wymiaru sprawiedliwości, polska konstytucja ma pierwszeństwo, ale muszę mieć też na uwadze polską rację stanu i konsekwencje niewykonania wyroku TSUE i postanowienia zabezpieczającego.

---

<sup>1</sup> Małgorzata Manowska: Jestem gotowa odejść, Rzeczpospolita, 21.07.2021, <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art16532061-malgorzata-manowska-jestem-gotowa-odejsc>.

**Czy może pani zmienić swoje zarządzenie w sprawie ID i zablokować jej dalsze działanie?** Rozważam taki krok, żeby umożliwić rządowi i parlamentowi spokojne przeprowadzenie ewentualnych prac legislacyjnych.

**Bo ja mam wrażenie, że wzięła pani na swoje barki cały długoletni spór o sądownictwo w Polsce.**

Ja tego ciężaru nie brałam. On na mnie spadł, a ja się staram, by nie przygniótł Polski. Sprawa wymaga przemyślenia, bo podjęcie decyzji w sprawie ID będzie zawsze odebrane jako opowiedzenie się po jednej ze stron sporu politycznego. To trudna sytuacja. Poza tym proszę też pamiętać, że ID ma swojego prezesa. Kierowanie tą izbą, przenoszenie sędziów z izby do izby czy kwestie budżetowe nie podlegają pierwszemu prezesowi SN.

**We wtorek rozmawiała pani z prezesem Izby Dyscyplinarnej. Do jakich wniosków, ustaleń doszliście? Co dalej z izbą?**

Przedstawiłam możliwe scenariusze, prezes Przesławski musi je teraz przemyśleć, ponieważ to on posiada większość kompetencji w tym zakresie [spotkanie odbyło się już po rozmowie z „Rz” – red.].

**Z tego, co się słyszy, w ID jest głęboki podział wśród sędziów. Jedni chcą nadal orzekać, inni honorować decyzje TSUE. Czy zna pani sytuację w izbie?**

Izba jest niezależna, sędziowie są niezawisli i nie widzą podstaw, aby ktoś blokował im orzekanie. Ale myślę, że znajdziemy jakieś rozwiązanie. Prezes Przesławski jest człowiekiem odpowiedzialnym, wierzę, że dobro Polski leży mu na sercu. My natomiast nie rozwiążemy sporu o całe sądownictwo. To rola polityków. Tylko oni mogą sprawić, że Polska przestanie być atakowana. W różnych wypowiedziach medialnych raz jesteśmy sędziami, a innym razem nimi nie jesteśmy. To jakaś aberracja. U podstaw wyroku TSUE leży m.in. spór o prawidłowość wyboru członków KRS, którą się kwestionuje i posuwa się niekiedy do kwestionowania decyzji prezydenta. Z drugiej jednak strony widzimy, że TSUE odpowiedział ostatnio na pytanie prejudycjalne trzech nowych sędziów z Izby Cywilnej, chociaż RPO próbował kwestionować ich status w tym postępowaniu. Trybunał uznał ich zatem, mając pełną świadomość kontrowersji.

**Sprawa oceny KRS przed TSUE dopiero przed nami.**

Przed nami wiele spraw. A na temat KRS Trybunał już się wypowiadał, wskazując, że występuje zbyt duży akcent polityczny przy wyborze tego organu, jako że wybiera go władza ustawodawcza. TSUE zaznaczył jednak, że przy ocenie bezstronności sędziego decyduje – ogólnie rzecz biorąc – całokształt okoliczności dotyczących tego sędziego, w tym jego zachowanie po powołaniu. W tej sprawie trzeba jednak coś zrobić, żeby wyeliminować te elementy, które TSUE uważa za mankamenty, nawet wówczas, gdy my nie uważamy tego za mankamenty w świetle rozwiązań przyjętych w innych krajach członkowskich.

**Zapowiedziała pani apel do premiera i marszałek Sejmu. O co?**

O to, by zostały wreszcie przeprowadzone reformy, które realnie realizowałyby pierwotne założenia. To oznacza również konieczność usunięcia tego, co Unia postrzega jako uchybienia, nawet jeśli w przekonaniu naszym i części społeczeństwa tych uchybień nie ma. W Niemczech sędziów mianuje Minister Sprawiedliwości. W Hiszpanii KRS jest powoływany przez władzę ustawodawczą, a sędziów powołuje właśnie ta rada. Nie ma tam buforu w postaci prezydenta. Zdaniem Unii to, co w Hiszpanii, jest okej, a u nas jest złe. Należy zobaczyć, dlaczego TSUE tak mówi, i zaproponować rozwiązanie, które nie będzie generowało tych trudności.

Tu nie chodzi o to, kto ma rację (to dość egoistyczne podejście), ale co jest najlepsze dla naszego kraju. Pierwotnie np. reforma przewidywała powszechne wybory członków KRS przez wszystkich sędziów. Można również przyjąć rozwiązanie pośrednie. Niechby przynajmniej kandydaci do KRS byli wybierani przez wszystkich sędziów i potem, spośród nich, wybierałby parlament.

### **Zarzut dotyczy właśnie elementu politycznego w czasie wyboru?**

Zabrano wybór sędziom i przeniesiono go do parlamentu.

Konstytucja nic nie mówi o wybieraniu przez sędziów. Mówi jedynie o wybieraniu spośród sędziów. Trybunał Konstytucyjny mocno to zaakcentował.

### **A co z Izbą Dyscyplinarną?**

W pierwszym wyroku – z listopada 2019 r. – TSUE wskazał wyraźnie na elementy, które mogą generować konflikt ze standardami unijnymi. Były tam kwestie wyboru członków przez parlament, ale też podnoszono jako element problematyczny stopień autonomii ID w strukturze SN i bardzo ograniczony wpływ pierwszego prezesa na jej funkcjonowanie. Nie było natomiast elementu ciągłości z poprzednim systemem odpowiedzialności dyscyplinarnej. Można to rozwiązać, zmieniając tryb wybierania sędziów do tej Izby. Mogłoby to być np. losowe wyłanianie kandydatów, a prezydent mógłby wskazywać ostatecznych sędziów dyscyplinarnych powoływanych na kadencję. Mogliby oni część spraw rozpatrywać w swoich macierzystych izbach, a część w ID. Wcześniej sędziowie traktowali te sprawy jako zło konieczne przeszkadzające w orzekaniu w izbie macierzystej. Jednak nie można tych sędziów w trakcie ich kadencji całkowicie odrywać od poprzednich spraw. To oczywiście tylko jeden z pomysłów.

### **Losowanie dotyczyłoby sędziów starych i nowych?**

Oczywiście.

### **Co stałoby się z obecnymi sędziami ID?**

Jest dla nich praca w SN, zarówno w innych izbach, jak i w innych jednostkach, do których mogą być przenoszani lub delegowani.

### **Nowi sędziowie w pozostałych izbach wchodziłoby do systemu losowania?**

Wszyscy. I nowi, i starzy.

### **Nie pojawi się zarzut kwestionujący status nowych sędziów ze względu na KRS?**

Z tego właśnie powodu trzeba prowadzić działania wielopłaszczyznowe. Wprowadzić reformę nowelizującą, idąc jednak w rozpoczętym kierunku, tak by sędziowie czuli ciężar odpowiedzialności dyscyplinarnej. Przyglądamy się głównie sprawom sędziów, którzy swoje dyscyplinki prezentują jako motywowane politycznie, ale większość to realne uchybienia, np. jazda pod wpływem alkoholu, kradzież, a przecież zdarzają się i napaści seksualne. Jeśli środowisko nie będzie wobec nich bezwzględne, nie będzie zaufania społecznego do sędziów, a jest ono konieczne. Sytuacja jest trudna, a ja muszę działać tak, by nie opowiedzieć się po żadnej stronie sporu politycznego. Wyrok TSUE to jedno, ale zawieszanie Izby Dyscyplinarnej na rok – kiedy sprawy leżały i nie mogły być rozpatrywane – to także rażące naruszenie praworządności. W organizacji sądownictwa Konstytucja RP ma bezwzględny priorytet. To ona daje możliwość zawierania umów międzynarodowych, które nie mogą być interpretowane w sposób pozbawiający Konstytucję RP realnego znaczenia. Bo siądzie sobie jeden sędzia i orzeknie, że „od dziś sąd nie działa”. Coś takiego nie przejdzie.



**Czy te działania związane z naprawieniem sytuacji z Izłą Dyscyplinarną nie są spóźnione? Znając orzecznictwo TSUE, można się było tego spodziewać. Nie dało się zatrzymać tego rok temu?**

Zapewne są, ale to nie ja sprawuję władzę ustawodawczą w RP. Ja apelowałam cały czas o podjęcie prac, ale bezskutecznie, jak widać. Te pytania powinny być kierowane do premiera i przywódców partii koalicyjnych.

**Prowadzi pani dialog z politykami?**

Czekam na stanowisko rządu i na pewno będę rozmawiać z organami państwa, z premierem i z prezydentem. To nie rozmowa z politykami, tylko współdziałanie organów władzy dla dobra Polski.

**Jak wygląda sytuacja wewnątrz SN w kontekście tego, co się dzieje?**

Atmosfera nie jest zbyt przyjazna, ale pracujemy normalnie. Część członków kolegium poprosiło o jego niezwłoczne zwołanie, ale ja odmówiłam. Uprawnienia do wydawania zarządzeń posiada wyłącznie pierwszy prezes. Nie będę zwoływać kolegium, by debatować nad moimi wystąpieniami i wypowiedziami, bo najważniejsze jest podjęcie skutecznych działań. Jeśli kolegium miałoby jakiegokolwiek uprawnienia decyzyjne, to posiedzenie miałoby sens, ale ich nie ma. Posiedzenie kolegium od dawna jest zwołane na wrzesień i nie ma potrzeby zwoływać go w czasie urlopów. Na wniosek kolegium uregulowałam kwestię publikowania oświadczeń sędziów na stronie SN i mogą z tej możliwości korzystać.

**Czego spodziewała się pani po debacie, o którą proszono?**

Dyskusji i ataków na mnie, nieprzynoszących żadnych konstruktywnych rezultatów.

**Z wypowiedzi części polityków Zjednoczonej Prawicy można wyczytać, że niczego nie trzeba zmieniać mimo wyroku, i widać u nich chęć na ostre starcie.**

Nigdy nie rekomenduję działań prowadzących do chaosu, wojny i zniszczenia. Historia Polski pokazuje, że nasze wewnętrzne swary nigdy nie prowadziły do niczego dobrego dla Polski. Jeśli będzie gwarancja działań legislacyjnych, to z naszej strony podejmiemy w granicach prawa działania, które stanowiąby wsparcie dla tych reformatorskich wysiłków. Wtedy z pewnością można byłoby wypracować formułę funkcjonowania ID, które nie będzie utrudniało osiągnięcia porozumienia z Unią.

**A jeśli takiej woli nie będzie?**

Nie wyobrażam sobie tego. To będzie wojna?

**Ale czy to w ogóle da się da zrobić? Zmieni się ID, ale pojawi się problem KRS, w tym kontekście również zastrzeżenia do nowych sędziów SN. Czy to nie jest tak, że pojawia się żądania zwinięcia całej reformy?**

TSUE wymieniał kwestię wyboru KRS jako jeden z elementów. Gdyby znowelizować ustawę tak, aby kandydaci, spośród których członków KRS wybiera Sejm, byli wylaniani w wyborach przez wszystkich sędziów, to myślę, że taki system nie budziłby kontrowersji. Według wyroku TSUE przy decydowaniu, czy ktoś jest zawisłym czy niezawisłym sędzią, powinno się brać pod uwagę nade wszystko sposób zachowania również po powołaniu. Sędziowie powołani na wniosek tego KRS są i będą sędziami. Gdyby powołano osobę zachowującą się w sposób rzucający cień na jej niezawisłość, to są narzędzia pozwalające skutecznie reagować. Nie zgadzam się z tezą, że KRS jest zła i wszyscy sędziowie w niej są źli. Wszyscy powinni wziąć zimny prysznic, ogarnąć się i rozmawiać. Czarno widzę naszą przyszłość, jeśli na zakrętach

historii będziemy się zachowywali jak nasi niektórzy przodkowie. Nie będę na to patrzeć jako pierwsza prezes.

### **Czyli?**

Jeżeli ktoś ma być kwiatkiem do kożucha, to lepiej, żeby kwiatka nie było.

### **Rozważa pani dymisję?**

Zawsze rozważam. Gdyby zdarzyła się sytuacja uniemożliwiająca wypracowanie rozwiązania dobrego dla Polski i dla sędziów i wyjście z twarzą z obecnego kryzysu, to jestem gotowa odejść, niezależnie od tego, kogo to ucieszy.

### **Czyli brak szybkiej reformy, która rozwiązałaby obecny kryzys, może być takim powodem?**

Brak reformy może być jedną z takich okoliczności. Nie boję się decyzji o odejściu ze służby.

# ZAŁĄCZNIKI

## Część I – DOKUMENTY DODATKOWE

### Załącznik 1

# 2365 DNI BEZPRAWIA



Oddajemy w Wasze ręce aktualizację raportu (pierwotnie zatytułowanego „2000 dni bezprawia”), który krok po kroku pokazuje w jaki sposób władza polityczna doprowadziła do destrukcji państwa prawa.

To zapis wszystkich zmian ustawodawczych i innych decyzji władzy wykonawczej i ustawodawczej zmierzających do upolitycznienia sądownictwa. Skatalogowanie i uporządkowanie tych wydarzeń jest ważne, abyśmy mieli świadomość jakimi metodami władz przejmowała sądy, które zgodnie z Konstytucją powinny być przecież niezależne, właśnie w interesie społeczeństwa. Raport pokazuje także, że żadna z podjętych od 2015 r. czynności nie zmierzała do przeprowadzenia rzeczywistej i rzetelnej reformy wymiaru sprawiedliwości. Świadomość tego jakie działania zostały przeprowadzone będzie kluczowa, gdy przyjdzie czas naprawy tego co zostało zniszczone.

Dzięki odwadze i determinacji sędziów, prokuratorów, adwokatów, obywaterek i obywateli system wymiaru sprawiedliwości jeszcze się załamał. Od nas zależy czy duch sprawiedliwości przetrwa i czy państwo prawa zostanie odbudowane.

**Raport został pierwotnie opublikowany 23 czerwca 2021 r. i jest stale aktualizowany.**

**Według stanu na dzień 23 czerwca 2022 r. bezprawie trwa już 2365 dni.**

*Sylwia Gregorczyk-Abram  
Paulina Kieszkowska-Knapik  
Michał Wawrykiewicz  
Maria Ejchart-Dubois  
Krzysztof Michałowski  
Małgorzata Majewska*



Raport został pierwotnie opublikowany 23 czerwca 2021 r. i jest stale aktualizowany.

Według stanu na dzień 23 czerwca 2022 r. bezprawie trwa już 2365 dni.

prawo

bezprawie

Data	Wydarzenie
6 sierpnia 2015 r.	Zaprzysiężenie Prezydenta RP Andrzeja Dudy przed Zgromadzeniem Narodowym
25 października 2015 r.	Wybory do Sejmu i Senatu RP, które zakończyły się zwycięstwem Prawa i Sprawiedliwości. Po raz pierwszy od 1989 r. zwycięski komitet wyborczy zdobył większość sejmową umożliwiającą sformowanie samodzielnego rządu.
6 listopada 2015 r.	Koniec kadencji trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Na ich miejsce 8 października 2015 r. Sejm VIII kadencji wybrał następców: Romana Hausera, Andrzeja Jakubeckiego i Krzysztofa Ślebzaka. Jednak prezydent Andrzej Duda nie dokonał ich zaprzysiężenia, a zatem nie mogą podjąć swoich funkcji.
11 listopada 2015 r.	Prezydent Andrzej Duda w Polskim Radiu określił wybór nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego jako „poważne naruszenie zasad demokratycznych i stabilności demokratycznego państwa prawa”. Prezydent oświadczył, że „mamy dzisiaj wybranych przez Sejm sędziów TK, którzy w moim przekonaniu są wybrani z wadą. I stąd moje wahanie i stąd – jak do tej pory – to, że to przyrzeczenie od sędziów nie zostało odebrane”.
16 listopada 2015 r.	Prezydent Andrzej Duda ułaskawił Mariusza Kamińskiego i innych byłych szefów CBA, m.in. wiceszefa Macieja Wąsika, skazanych za działania w tzw. „afery gruntowej”. Po raz pierwszy w historii Prezydent zastosował prawo łaski wobec osób, które nie zostały skazane prawomocnie. Następstwem tej decyzji było umorzenie postępowania przez sąd okręgowy.
19 listopada 2015 r.	Sejm uchwalił nowelizację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015 poz. 1928). Cały proces legislacyjny trwał tydzień. Ustawa przewidywała powtórny wybór 5 sędziów na stanowiska obsadzone przez poprzedni Sejm oraz wygaśnięcie kadencji prezesa Andrzeja Rzeplińskiego i wiceprezesa Stanisława Biernata. Ustawa została uchwalona przez Sejm we czwartek, w piątek rano przegłosował ją Senat, nie przyjmując żadnych poprawek, a po kilku godzinach podpisał Prezydent.
25 listopada 2015 r.	Sejm podjął pięć uchwał w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Wydarzenie zapoczątkowało pierwszą falę masowych protestów społecznych.
30 listopada 2015 r.	Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego Małgorzata Gersdorf wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1928) (sygn. K 35/15). O zaskarżenie tej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego zwrócili się do Pierwszego Prezesa sędziowie Sądu Najwyższego w uchwale podjętej podczas Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN, które odbyło się w 24 listopada 2015 r.
30 listopada 2015 r.	Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie o zabezpieczeniu wzywając Sejm do powstrzymania się od dokonywania czynności zmierzających do wyboru sędziów TK, do czasu wydania przez Trybunał ostatecznego orzeczenia w tej sprawie z wniosku grupy posłów PO o zbadanie zgodności z Konstytucją RP ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (sygn. K 34/15). Sejm nie zastosował się do tego postanowienia.
2 grudnia 2015 r.	Sejm RP dokonał wyboru pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego (uchwały o ponownym wyborze): Henryka Ciocha, Lecha Morawskiego, Mariusza Muszyńskiego, Julii Przyłębskiej i Piotra Pszczółkowskiego.

3 grudnia 2015 r.	W nocy z 2 na 3 grudnia Prezydent Andrzej Duda przyjął ślubowanie od czterech sędziów TK. Od tej pory w TK są sędziowie i sędziowie dublerzy (3), czyli wybrani na obsadzone wcześniej stanowiska. Do 13 grudnia 2016 r. Prezes Andrzej Rzepliński nie dopuszczał sędziów dublerów do orzekania.
3 grudnia 2015 r.	<p>Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek grupy posłów na Sejm RP dotyczący przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym regulujących m.in. wybór sędziów Trybunału, status sędziiego oraz postępowanie przed TK (sygn. K 34/15).</p> <p>TK orzekł, że ustawa jest częściowo niezgodna z Konstytucją RP w zakresie w jakim umożliwiała Sejmowi przedwczesny wybór dwóch sędziów na miejsce tych, których kadencja mijała dopiero w grudniu.</p> <p>Wyrok ten nie został niezwłocznie opublikowany w Dzienniku Ustaw. Publikacja nastąpiła 16 grudnia. W ocenie Prokuratury wyrok nie był opublikowany z przyczyn leżących po stronie Beaty Szydło prezes Rady Ministrów, a zwłoka w publikacji wyroku skutkowałą stanem zagrożenia dla interesu publicznego. W związku z publikacją wyroku śledztwo zostało umorzone.</p>
9 grudnia 2015 r.	<p>Trybunał Konstytucyjny rozpoznał połączone wnioski grupy posłów, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Sądownictwa oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dotyczące nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 19 listopada 2015 r. (sygn. K 35/15).</p> <p>TK uznał za niekonstytucyjne m.in. przepisy o ponownym wyborze sędziów, a także o pozbawieniu funkcji obecnego prezesa i wiceprezesa TK.</p> <p>Wyrok został opublikowany w Dzienniku Ustaw 18 grudnia 2015 r.</p>
9 grudnia 2015 r.	Prezydent Andrzej Duda przyjął ślubowanie od piątego z wybranych przez Sejm 2 grudnia sędziów TK – Julii Przyłębskiej. Została ona wybrana na miejsce sędzi Teresy Liszcz, której kadencja upłynęła 8 grudnia.
12 grudnia 2015 r.	W wielu miastach Polski odbyły się manifestacje pod hasłem „Obywatele dla demokracji”. Największa z nich była w Warszawie, gdzie protestowało około 50 tysięcy osób. Protest rozpoczął się pod siedzibą Trybunału Konstytucyjnego, a następnie przeszedł ulicami miasta, obok siedziby Sejmu pod Pałac Prezydencki.
22 grudnia 2015 r.	<p>Sejm uchwalił kolejną nowelizację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 2217). Jej najważniejsze postanowienia to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• TK ma orzekać w kolejności wpływu spraw;</li> <li>• TK ma orzekać w składzie siedmioosobowym, a wyrok ma zapadać większością dwóch trzecich głosów;</li> <li>• rozprawę można wyznaczyć dopiero po trzech miesiącach od doręczenia zawiadomienia obu stronom;</li> <li>• jeśli jedna ze stron postępowania uzna, że orzeczenie zostało wydane z „rażącym naruszeniem zasad” może wnioskować o ponowne postępowanie, co wstrzymuje publikację wyroku;</li> <li>• Sejm zdecyduje o utracie mandatu przez sędziiego TK uznanego przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK za niespełniającego warunków koniecznych aby być sędzią;</li> <li>• prezydent i premier mogą wnioskować o postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów TK;</li> <li>• uchylony zostaje rozdział o postępowaniu w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez prezydenta RP;</li> <li>• ustawa ma wejść w życie w dniu ogłoszenia.</li> </ul> <p>W opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Naczelnej Rady Adwokackiej, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Krajowej Rady Sądownictwa, Prokuratora Generalnego, Biura Analiz Sejmowych i innych ustawa ogranicza konstytucyjne prawo do sądu, ogranicza sprawność orzekania TK, narusza niezależność TK i w toku jej przyjmowania Sejm naruszył zasady poprawnej legislacji.</p> <p>Prezydent Andrzej Duda podpisał ustawę 28 grudnia 2015 r. Tego samego dnia została ona opublikowana w Dzienniku Ustaw i weszła w życie.</p>

29 grudnia 2015 r.	Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) (sygn. K 47/15).
7 stycznia 2016 r.	Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności z Konstytucją uchwał Sejmu w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów TK oraz pięciu uchwał Sejmu RP o ponownym wyborze sędziów Trybunału (sygn. U 8/15). Trybunał uznał, że uchwały Sejmu nie podlegają jego kognicji, nie są aktami normatywnymi.
8 stycznia 2016 r.	Weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji z 30 grudnia 2015 r., czyli tzw. ustawa medialna, która istotnie zmieniła zasady obsadzania stanowisk w mediach publicznych. Ustawa zakładała m.in. wygaśnięcie mandatów dotychczasowych członków zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych i wybór Prezesa oraz członkowie zarządu TVP i Polskiego Radia przez ministra skarbu państwa, w dowolnej chwili.. Wcześniej prezesi byli wybierani przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji w drodze konkursowej.
9 stycznia 2016 r.	W 20 miastach Polski oraz w Pradze, Londynie i Sztokholmie odbyły się manifestacje pod hasłem „Wolne Media”. Uczestnicy protestowali przeciwko zmianom dokonany w ustawie o radiofonii i telewizji.
13 stycznia 2016 r.	Komisja Europejska rozpoczęła dialog z Polską na temat praworządności w Polsce i zwróciła się do polskiego Rządu o informacje na temat sytuacji dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego oraz zmian w ustawie o radiofonii i telewizji publicznej.
15 stycznia 2016 r.	Sejm przyjął tzw. ustawę „inwigilacyjną”, czyli nowelizację m.in. ustawy o policji, która otworzyła możliwość niekontrolowanego pobierania danych internetowych przez policję i inne służby (Dz.U. z 2016 r., poz. 147). Projekt ustawy skrytykowali: Biuro Legislacyjne Sejmu, Rzecznik Praw Obywatelskich, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Prokurator Generalny, Krajowa Rada Sądownictwa, samorządy adwokacki i radcowski, Fundacja Panoptykon i Helsińska Fundacja Praw Człowieka uznając, projekt za sprzeczny z prawem Unii Europejskiej w zakresie ochrony danych osobowych i prywatności.
23 stycznia 2016 r.	W ponad czterdziestu miastach w Polsce, a także za granicą, odbyły się manifestacje pod hasłem „W obronie Twojej wolności”. Protesty były sprzeciwem wobec uchwalonej przez Sejm tzw. ustawy „inwigilacyjnej” i odbywały się przed głosowaniem tej ustawy w Senacie. Senat ostatecznie przyjął ją 30 stycznia 2016 r.
28 stycznia 2016 r.	Sejm uchwalił 2 ustawy wprowadzające reformę prokuratury (Dz.U. z 2016 r. poz. 177 i 178) Reforma przewidywała m.in.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• połączenie stanowiska Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości;</li> <li>• powstanie w Prokuraturze Krajowej Wydziału Spraw Wewnętrznych, zajmującego się przestępstwami popełnianymi przez sędziów, prokuratorów i asesorów;</li> <li>• zmianę struktury prokuratury</li> </ul> Reforma weszła w życie 4 kwietnia 2016 r.
8–9 lutego 2016 r.	Odbyła się wizyta Komisji Weneckiej (Europejska Komisja na Rzecz Demokracji przez Prawo) w związku z nowelizacją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.
9–12 lutego 2016 r.	Do Polski przyjechał Nils Muižnieks Komisarz Praw Człowieka Rady Europy.
27 lutego 2016 r.	W Warszawie odbyła się wielka demonstracja pod hasłem „My Naród” w obronie dobrego imienia Lecha Wałęsy po opublikowaniu przez Instytut Pamięci Narodowej – bez uprzedniej weryfikacji – zawartości teczek z domu gen. Kiszczaka. W demonstracji uczestniczyło 80–100 tys. osób.



9 marca 2016 r.	<p>Trybunał Konstytucyjny rozpoznał w pełnym składzie połączone wnioski Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, grupy posłów na Sejm (wniosek z: 29 grudnia 2015 r.), grupy posłów na Sejm (wniosek z 31 grudnia 2015 r.), Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajowej Rady Sądownictwa dotyczące nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 22 grudnia 2015 r. (sygn. K 47/15)</p> <p>TK orzekł, że ustawa z 22 grudnia 2015 jest w całości niezgodna z Konstytucją, a także z zasadą poprawnej legislacji. Trybunał orzekł wprost na podstawie przepisów Konstytucji RP, z pominięciem przepisów zaskarżonej ustawy nowelizującej.</p> <p>Wyrok został opublikowany w Dzienniku Ustaw po ponad 2 latach, 5 czerwca 2018 r.</p>
11 marca 2016 r.	<p>Komisja Wenecka przedstawiła opinię będącą podsumowaniem jej misji w Polsce. Zdaniem Komisji Weneckiej zmiany w ustawie o TK paraliżują tę instytucję i mogą doprowadzić do podważenia zasad demokracji, państwa prawa i praw człowieka.</p> <p>Komisja Wenecka skrytykowała również rząd Beaty Szydło za odmowę publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r.</p>
12 marca 2016 r.	<p>W Warszawie odbyła się manifestacja pod hasłem „Obrońmy ład konstytucyjny”. Protest był reakcją na ogłoszenie przez Komisję Wenecką opinii w sprawie zmian w Trybunale Konstytucyjnym. W ocenie warszawskiego ratusza zgromadziła ona 50 tys. osób.</p>
5 kwietnia 2016 r.	<p>Do Polski przyjechał Frans Timmermans wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej w związku z prowadzoną przez KE wobec Polski procedurą ochrony praworządności, której celem jest zbadanie, czy sytuacja wokół Trybunału Konstytucyjnego nie zagraża zasadom praworządności.</p>
13 kwietnia 2016 r.	<p>Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której potępił działania polskiego rządu i wezwał go do respektowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz do wykonania w pełni zaleceń Komisji Weneckiej.</p>
26 kwietnia 2016 r.	<p>Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, podjęło uchwałę, w której stwierdziło, że zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podlegają niezwłocznemu opublikowaniu.</p>
28 kwietnia 2016 r.	<p>Delegacja Komisji Weneckiej złożyła wizytę w Polsce, której celem było przygotowanie opinii na temat tzw. ustawy inwigilacyjnej.</p>
29 kwietnia 2016 r.	<p>Do Sejmu wpłynął projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558).</p>
7 maja 2016 r.	<p>W Warszawie odbył się marsz pod hasłem „Jesteśmy i będziemy w Europie”, który przeszedł spod siedziby Kancelarii Premiera na Plac Piłsudskiego. Według policji tylko na Placu Piłsudskiego w szczytowym momencie było ok. 45 tys. osób, zaś według przedstawicieli miasta cały marsz zgromadził 240 tys. osób.</p>
18 maja 2016 r.	<p>Komisja Europejska zwróciła się do premier Beaty Szydło o przedstawienie informacji o działaniach w sprawie rozwiązania kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego.</p>
1 czerwca 2016 r.	<p>Komisja Europejska przyjęła negatywną opinię na temat praworządności i demokracji w Polsce. Polski Rząd otrzymał dwa tygodnie na ustosunkowanie się do zarzutów.</p>
10 czerwca 2016 r.	<p>Sejm RP przyjął „ustawę antyterrorystyczną”. Spotkała się ona z szeroką krytyką ekspertów, którzy ostrzegali m.in. przed niebezpieczeństwem nadużyć i niekontrolowanej inwigilacji (Dz.U. z 2016, poz. 904). Ustawa weszła w życie 2 lipca 2016 r.</p>
13 czerwca 2016 r.	<p>Komisja Wenecka opublikowała opinię na temat ustawy inwigilacyjnej. Stwierdziła w niej m.in. że po zmianach wprowadzonych do ustawy o policji służby zyskały nazbyt szerokie kompetencje, które mogą uderzać bezpośrednio w prawo do prywatności.</p>
15 czerwca 2016 r.	<p>Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Nils Muižnieks głosił raport dotyczący stanu praw człowieka w Polsce, w którym m.in. wyraził zaniepokojenie paraliżem Trybunału Konstytucyjnego i wezwał polskie władze do zrealizowania zaleceń Komisji Weneckiej.</p>

28 czerwca 2016 r.	Prezydent Andrzej Duda bez żadnego uzasadnienia odmówił podpisania dziesięciu nominacji sędziowskich.
22 lipca 2016 r.	Sejm uchwalił nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1157). Zakładała ona m.in. wymóg rozpatrywania wniosków w kolejności ich wpływu, promulgację orzeczeń Trybunału wydanych przed 20 lipca 2016 r., włączenie do orzekania sędziów dublerów, kierowanie wyroków do publikacji przez premiera, a nie przez prezesa TK.
27 lipca 2016 r.	Komisja Europejska sformułowała zalecenia w sprawie systemowego zagrożenia dla praworządności w Polsce i wyznaczyła okres trzech miesięcy na ich realizację.
5 sierpnia 2016 r.	Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157).
11 sierpnia 2016 r.	Trybunał Konstytucyjny obradujący w pełnym składzie uznał za częściowo niekonstytucyjną ustawę o TK uchwaloną 22 lipca 2016 r. Zdania odrębne do wyroku złożyli nowo wybrani sędziowie Piotr Pszczółkowski, Julia Przyłębska i Zbigniew Jędrzejewski. Trybunał orzekł na podstawie ustawy o TK z czerwca 2015 r. (sygn. K 39/16).
3 września 2016 r.	Odbył się Nadzwyczajny Kongres Sędziów w obronie niezależności trzeciej władzy, w którym wzięło udział ponad 1000 sędziów. Przedstawiciele władz państwowych zignorowali zaproszenie na Kongres.
3 października 2016 r.	W całej Polsce odbył się czarny protest kobiet przeciwko zastrzeniu ustawy antyaborcyjnej. W manifestacjach wzięło udział ponad 100 tys. osób.
14 października 2016 r.	Komisja Wenecka przyjęła opinię, zgodnie z którą ustawa o TK z 22 lipca 2016 r. nie spełnia warunków właściwej równowagi w państwie prawa: niezależności wymiaru sprawiedliwości oraz roli Trybunału Konstytucyjnego jako ostatecznego arbitra w systemie kontroli konstytucyjności prawa. Komisja negatywnie oceniła także m.in. zawłaszczenie przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów prawa decydowania o publikacji wyroków Trybunału.
27 października 2016 r.	Polski rząd poinformował Komisję Europejską, że nie widzi prawnej możliwości wykonania jej zaleceń dotyczących Trybunału Konstytucyjnego z 27 lipca 2016 r. Rząd odrzucił zalecenia Komisji Europejskiej w kwestii Trybunału Konstytucyjnego i stanu praworządności. Uznał, że oparte są na nieuprawnionej tezie o zasadniczej roli Trybunału Konstytucyjnego w zapewnieniu praworządności w Polsce.
4 listopada 2016 r.	Komitet Praw Człowieka ONZ wyraził zaniepokojenie sporem wokół Trybunału Konstytucyjnego, dostępnością do legalnej aborcji, przestrzeganiem wolności słowa i sytuacją mediów publicznych oraz polityką migracyjną. Polski rząd został wezwany do natychmiastowej publikacji wszystkich wyroków TK i zapewnienia ich wdrożenia, a także do powstrzymania się od stosowania środków, które szkodzą skutecznemu funkcjonowaniu TK.
30 listopada 2016 r.	Sejm uchwalił ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072) oraz o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 2073). Ustawa zmieniła m.in. zasady wyłaniania kandydatów na prezesa TK i wprowadziła jego sześcioletnią kadencję. Według nowych przepisów Zgromadzenie Ogólne sędziów TK tworzą sędziowie TK, którzy złożyli ślubowanie wobec prezydenta, co oznacza dopuszczenie do udziału w Zgromadzeniu trzech sędziów dublerów.
13 grudnia 2016 r.	Sejm uchwalił nowelizację ustawy – prawo o zgromadzeniach, która wprowadziła nowy szczególnie rodzaj zgromadzeń (tzw. lex miesięczne smoleńskie). Tzw. zgromadzenia cykliczne, mają pierwszeństwo przed innymi zwykłymi zgromadzeniami. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2074), tym samym ograniczają Konstytucyjną wolność zgromadzeń. Prezydent Andrzej Duda zaskarżył ustawę do TK. 16 marca 2017 r. TK uznał ustawę za zgodną z Konstytucją (Kp 1/17).

16 grudnia 2016 r.	<p>Obrady Sejmu w Sali Kolumnowej</p> <p>W trakcie trzeciego czytania ustawy budżetowej na rok 2017, poseł PO Michał Szczerba, który zgłosił się do zabrania głosu został wykluczony z obrad przez Marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego. Powodem miało być zakłócanie pracy izby (Szczerba wyszedł na mównicę z kartką z napisem #WolneMediawSejmie). Grupa posłów PO i Nowoczesnej zablokowała mównicę w Sali Posiedzeń Sejmu.</p> <p>Po ogłoszeniu przerwy w obradach marszałek Sejmu zdecydował o kontynuowaniu posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej, do której nie zostali wpuszczeni dziennikarze, posłom opozycji uniemożliwiono zgłaszanie wniosków formalnych, zastawiając krzesłami przejście w głąb sali i nie dopuszczając ich do głosu. Część posłów PiS-u podpisała listy obecności już po zamknięciu posiedzenia, głosowano przez podniesienie ręki, a głosy były liczone ręcznie przez posłów sekretarzy z PiS. Zdaniem posłów opozycji w Sali Kolumnowej nie było kworum, więc obrady były nielegalne, a głosowania – nieważne.</p>
19 grudnia 2016 r.	Koniec kadencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego prof. Andrzeja Rzeplińskiego.
19 grudnia 2016 r.	W Dzienniku Ustaw zostały opublikowane podpisane przez prezydenta Andrzeja Dudę trzy ustawy dotyczące funkcjonowania i sędziów TK uchwalone 30 listopada i 13 grudnia 2016 r.
20 grudnia 2016 r.	<p>Prezydent Andrzej Duda powierzył Julii Przyłębskiej pełnienie obowiązków prezesa Trybunału Konstytucyjnego, do czasu powołania prezesa TK. Tego samego dnia zwołała ona Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK, które wybrało Prezesa TK. Prezydentowi przedstawiono Julię Przyłębską oraz Mariusza Muszyńskiego jako kandydatów na Prezesa TK. W głosowaniu nad kandydatami wzięło udział 6 osób.</p> <p>Konstytucja nie przewiduje stanowiska p.o. Prezesa TK, a Zgromadzenie nie podjęło uchwały o przedstawieniu Prezydentowi kandydatów.</p>
21 grudnia 2016 r.	<p>Sędzia Julia Przyłębska została powołana przez prezydenta Andrzeja Dudę na prezesa Trybunału Konstytucyjnego.</p> <p>Procedura wyboru i powołania Prezesa TK jest obciążona wadą prawną, a decyzja Prezydenta stanowi delikt konstytucyjny.</p>
21 grudnia 2016 r.	Komisja Europejska podjęła decyzję o przesłaniu do Polski dodatkowych rekomendacji w związku z niewypełnieniem przez władze dotychczasowych wskazań dotyczących rozwiązania kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego.
11 stycznia 2017 r.	<p>Prokurator generalny Zbigniew Ziobro złożył wniosek do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją uchwał Sejmu VI kadencji z 2010 o wyborze sędziów TK Stanisława Rymara, Piotra Tulei i Marka Zubika (sygn. U 1/17). Jego zdaniem Sejm naruszył Konstytucję wydając w tej sprawie jeden akt podczas gdy sędziowie TK powinni być wybierani indywidualnie.</p> <p>Sędziowie zostali odsunięci od orzekania na ponad 3 lata.</p> <p>Trybunał Konstytucyjny 12 marca 2020 r. umorzył postępowanie w tej sprawie w związku z przejściem 3 grudnia 2019 r. w stan spoczynku sędziów, których dotyczył wniosek.</p>
17 lutego 2017 r.	<p>List otwarty do Komisji Europejskiej na temat sytuacji w Polsce podpisany przez pięć organizacji międzynarodowych, w którym organizacje wezwały KE do powstrzymania Polski od odwracania się od wspólnych wartości założycielskich UE i podjęcia kolejnych kroków określonych w artykule 7 TUE.</p> <p>Apel poparło również ponad 20 organizacji z Polski.</p>
1 marca 2017 r.	Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek grupy posłów o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym oraz regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (sygn. K 3/17).

14 marca 2017 r.	Do Sejmu wpłynął przygotowany w MS projekt nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 23 stycznia 2017 r. (druk sejmowy nr 1423), który przewidywał m.in. wybór członków KRS przez polityków, skrócenie kadencji obecnych sędziów – członków KRS, powierzenie Prezydentowi kompetencji do wyboru sędziego spośród kandydatów na sędziów przedstawianych przez KRS, co nie znajduje oparcia w przepisach Konstytucji RP oraz narusza zasadę równowagi i odrębności władz.
12 kwietnia 2017 r.	Do Sejmu wpłynął poselski projekt zmiany ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1491) (tzw. szybka ścieżka legislacyjna).
12 kwietnia 2017 r.	Pierwsze represje wobec sędziego Waldemara Żurka, rzecznika prasowego Krajowej Rady Sądownictwa. Centralne Biuro Antykorupcyjne skontrolowało jego oświadczenia majątkowe. W maju prokuratura wystąpiła też o jego billingi telefoniczne, a sędzia jest nękaný kontrolami oraz przeciekami do brukowców.
27 kwietnia 2017 r.	Komisja Europejska wezwała Polskę do wstrzymania zaplanowanego na szeroką skalę wyrębu Puszczy Białowiejskiej – ostatniego w Europie kompleksu pierwotnej puszczy i obszaru ochrony przyrody objętym siecią Natura 2000.  25 marca 2016 r. władze polskie podjęły decyzję o zatwierdzeniu zmiany planu gospodarki leśnej dla Nadleśnictwa Białowieża. Decyzja ta umożliwiła trzykrotne zwiększenie pozyskiwania drewna oraz wprowadzenie aktywnych środków zagospodarowania lasów na obszarach, które były dotychczas wyłączone spod wszelkiej interwencji. Władze polskie uzasadniały zwiększenie wyrębu koniecznością zwalczania plagi kornika drukarza oraz potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, ale z dostępnych dowodów wynikało, że środki te nie są zgodne z celami ochrony przedmiotowego obszaru i wykraczają poza to, co jest niezbędne do bezpiecznego użytkowania puszczy.  KE wezwała władze polskie do udzielenia odpowiedzi w terminie jednego miesiąca i ostrzegła, że jeżeli Polska nie podejmie działań w tym terminie, sprawa może zostać skierowana do Trybunału Sprawiedliwości UE.
16 maja 2017 r.	Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, stwierdzająca m.in., że: <i>„Działania władz prowadzą do destrukcji systemu sądownictwa, a przez to osłabiają Państwo Polskie (...) przedstawione propozycje ograniczają się niemal wyłącznie do umożliwienia zmian kadrowych, służących podporządkowaniu sądów politykom.”</i> Sędziowie wezwali prezydenta RP, prezesa Rady Ministrów i ministra sprawiedliwości oraz wszystkich posłów i senatorów do zainicjowania dyskusji w sprawie rzeczywistej i potrzebnej reformy wymiaru sprawiedliwości, pamiętając o spoczywającej na nas wszystkich odpowiedzialności za Państwo i jego wizerunek na świecie.
31 maja 2017 r.	Sąd Najwyższy podjął uchwałę w sprawie ułaskawienia przez Prezydenta Andrzeja Dudę Mariusza Kamińskiego i byłych szefów CBA. W uchwale stwierdził, że Prezydent może ułaskawić tylko osoby skazane prawomocnym wyrokiem sądu, zatem akt łaski Prezydenta w sprawie b. szefów CBA nie wywołuje skutków procesowych.  Marszałek Sejmu skierował do TK wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy SN a Prezydentem RP – czy wykonywanie prawa łaski jest osobistym uprawnieniem Prezydenta RP, które nie podlega kontroli władzy sądowniczej.  Spór kompetencyjny nie został rozstrzygnięty przez Trybunał.
20 czerwca 2017 r.	Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie z wniosku Ministra Sprawiedliwości dotyczącego przepisów ustawy o KRS regulujących wybór sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa. TK uznał przepisy za niekonstytucyjne. Zdaniem TK niezgodny z Konstytucją jest także przepis dotyczący kadencji członków KRS. (sygn. K 5/17)  W pięcioosobowym składzie orzekającym znaleźli się wyłącznie sędziowie i sędziowie dublerzy mianowani przez większość parlamentarną PiS. Werdykt otworzył drogę rządowi PiS do zmiany ustawy o KRS, skrócenia jej kadencji i oddania wyboru nowej rady w ręce większości sejmowej.

12 lipca 2017 r.	<p>Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1491).</p> <p>Ustawa wprowadza zmiany m.in. w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zwiększenia wpływu Ministra Sprawiedliwości na powoływanie prezesów oraz wiceprezesów sądów;</li> <li>• wprowadzenia nowych narzędzi nadzoru zewnętrznego i wewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów;</li> <li>• składania i publikowania oświadczeń majątkowych sędziów;</li> <li>• wprowadzenia możliwości delegacji sędziego do MSZ oraz Kancelarii Prezydenta;</li> <li>• zmiany systemu oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego.</li> </ul>
12 lipca 2017 r.	<p>Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1423).</p> <p>Ustawa wprowadza zmiany m.in. w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wyboru sędziów członków KRS, którego od teraz dokonują politycy;</li> <li>• skróceniu ulega kadencja obecnych sędziów – członków KRS;</li> <li>• Prezydentowi powierza się kompetencje do wyboru sędziego spośród kandydatów na sędziów przedstawionych przez KRS.</li> </ul>
12 lipca 2017 r.	<p>Do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 1727).</p> <p>Projekt oddaje pełną kontrolę nad SN w ręce ministra sprawiedliwości. Zakłada, że to MS określa regulamin, liczbę sędziów i zasady wewnętrznej organizacji Sądu. Przewiduje też całkowitą wymianę składu osobowego SN. Wraz z wejściem w życie ustawy wszyscy dotychczasowi sędziowie Sądu Najwyższego mają przejść w stan spoczynku, z wyjątkiem sędziów wskazanych przez ministra sprawiedliwości. Minister sprawiedliwości wyznaczy także Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, jeżeli sędzia zajmujący to stanowisko zostanie przeniesiony w stan spoczynku. Nowa ustawa obniża również wiek uprawniający przeniesienie sędziego w stan spoczynku. Projekt był oceniany bardzo negatywnie, jako sprzeczny w wielu miejscach z Konstytucją, naruszający trójpodział władzy i zasady demokratycznego państwa prawa.</p>
12–24 lipca 2017 r.	<p>W całej Polsce odbywają się liczne, masowe protesty społeczne w związku z uchwalonymi przez parlament ustawami sądowymi (media donosiły o protestach w ponad 180 miastach). Protesty nazwane „łańcuchem światła” trwały nieprzerwanie do 24 lipca.</p>
19 lipca 2017 r.	<p>Antonio Tajani Przewodniczący Parlamentu Europejskiego kieruje list otwarty do Prezydenta Andrzeja Dudy, w którym pisze: <i>„w zeszłym tygodniu polski parlament przyjął ustawy dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa i sądów powszechnych. Obie wywołały ogromny niepokój w Parlamencie Europejskim, gdyż mogą być w opozycji do fundamentalnych zasad traktatów europejskich, osłabić niezawisłość i bezstronność polskiego wymiaru sprawiedliwości oraz podważyć trójpodział władzy w Polsce. Co więcej, Sejm właśnie debatuje nad nowym projektem ustawy, która ma zakończyć kadencję obecnych sędziów Sądu Najwyższego i pozwolić ministrowi sprawiedliwości wybrać ich następców. Na wniosek znakomitej większości liderów grup politycznych w Parlamencie Europejskim muszę wysłać Panu wyraźny sygnał zaniepokojenia sytuacją. Uznając Pańską rolę jako głównego gwaranta polskiej konstytucji, z szacunkiem wzywam do rozważenia sprawy i wzięcia pod uwagę wspomnianych obaw.”</i></p>
20 lipca 2017 r.	<p>Sejm RP uchwalił nową ustawę o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 1727).</p> <p>Wszystkie poprawki zgłoszone do ustawy przez posłów opozycji zostały odrzucone. Parlamentarna większość nie wzięła także pod uwagę negatywnych opinii I Prezes SN, KRS, NRA, RPO, stowarzyszeń sędziów, Biura Legislacyjnego Senatu i wielu autorytetów prawniczych, które stwierdzały niekonstytucyjność ustawy.</p>

22 lipca 2017 r.	<p>W nocy z 21 na 22 Senat przyjął bez żadnych poprawek ustawę o SN uchwaloną dzień wcześniej przez Sejm.</p> <p>Ustawa zmieniająca porządek ustrojowy w Polsce została uchwalona w błyskawicznym tempie, bez jakichkolwiek konsultacji – od zgłoszenia projektu w Sejmie do zatwierdzenia go przez Senat minęło osiem dni.</p>
24 lipca 2017 r.	<p>Prezydent Andrzej Duda ogłosił, że zawetuje przegłosowane przez parlament ustawy o Sądzie Najwyższym i o Krajowej Radzie Sądownictwa. Zapowiedział natomiast podpisanie ustawy o ustroju sądów powszechnych, dającej ministrowi sprawiedliwości prawo do odwoływania i mianowania prezesów sądów. Prezydent zapowiedział również, że w najbliższym czasie przedstawi nowe wersje projektów ustaw reformujących sądownictwo.</p> <p>Do protestujących przed Sądem Najwyższym obywateli wyszli sędziowie Sądu Najwyższego podziękować za wsparcie, którego im w ciągu ostatnich dwóch tygodni udzielali. Sędziowie otrzymali od protestujących białe róże.</p>
24 lipca 2017 r.	<p>Prezydent RP podpisał ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw; jej publikacja w dzienniku ustaw nastąpiła 28 lipca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1452)</p>
26 lipca 2017 r.	<p>Komisja Europejska przyjęła kolejne zalecenia w sprawie praworządności w Polsce.</p>
27 lipca 2017 r.	<p>Wiceprezes TSUE nakazał Polsce niezwłoczne wstrzymanie wycinek w Puszczy Białowieskiej. Decyzja została podjęta wskutek skargi Komisji Europejskiej przeciwko Polsce wniesionej do Trybunału 17 lipca 2017 r. w związku ze zwiększonym pozyskiwaniem drewna w puszczy.</p>
31 lipca 2017 r.	<p>Zgodnie z wcześniejszą zapowiedzią Prezydent RP odmówił podpisania ustaw o Sądzie Najwyższym i o Krajowej Radzie Sądownictwa i zwrócił je Sejmowi z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie.</p>
7 sierpnia 2017 r.	<p>Prokuratora Krajowa umorzyła śledztwo w sprawie posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej z 16 grudnia 2016 roku, podczas którego uchwalono ustawę budżetową.</p>
28 sierpnia 2017 r.	<p>Polska odrzuciła zalecenia Komisji Europejskiej dotyczące reformy sądownictwa.</p>
13 września 2017 r.	<p>Polska nie zastosowała się do postanowienia TSUE o zastosowaniu środków tymczasowych w sprawie ochrony przyrody w Puszczy Białowieskiej.</p> <p>W związku z tym Komisja Europejska uzupełniła swój wniosek występując do Trybunału o nakazanie Polsce zapłaty kary pieniężnej, w wypadku gdyby nie zastosowała się ona do nakazów zarządzonych w ramach tego postępowania.</p>
25 września 2017 r.	<p>Prezydent RP przedstawił projekt ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy 2003).</p>
25 września 2017 r.	<p>Prezydent RP przedstawił projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2002).</p> <p>Projekt ustawy o KRS przerywa kadencję wszystkich sędziów-członków KRS. Nowych członków KRS wybierałby Sejm większością 3/5 głosów na wspólną czteroletnią kadencję, spośród kandydatów przedstawionych m.in. przez grupę dwóch tysięcy obywateli. Do tej pory wybierały ich środowiska sędziowskie.</p>
24 października 2017 r.	<p>TK wydaje wyrok w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 27 stycznia 2017 r. o zbadanie zgodności z Konstytucją m.in. przepisów ustaw dot. TK na podstawie których zostali wybrani tzw. sędziowie-dublerzy. Trybunał orzekł, że zakwestionowane przepisy ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego są zgodne z Konstytucją. W składzie orzekającym w tej sprawie znajdowało się dwóch sędziów-dublerów, którzy w 2016 roku zostali wybrani przez większość parlamentarną do Trybunału Konstytucyjnego na miejsca już zajęte. (sygn. K 1/17)</p>



24 października 2017 r.	TK wydaje wyrok w sprawie z wniosku grupy posłów z 1 marca 2017 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym oraz regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. TK uznał część zaskarżonych przepisów za niezgodne z Konstytucją. (sygn. K 3/17)
27 października 2017 r.	Specjalny sprawozdawca ONZ Diego Garcia-Sayan po pięciodniowej wizycie w Warszawie (23–27 października) ocenił m.in., że: „Niezależność systemu sądownictwa oraz innych kluczowych standardów demokracji, takich jak trójpodział władzy, są obecnie zagrożone”; „reformy podjęte przez rząd, które miały stanowić lekarstwo na daną sytuację, wyglądają znacznie gorzej niż sama choroba, która dotknęła wymiar sprawiedliwości”; zmiany w sądownictwie, przygotowane przez większość rządzącą po wyborach parlamentarnych w 2015 roku „podważają rolę, niezależność i zasadę trójpodziału władzy”. Skrytykował też fakt, że dyskusja o projektach przedstawionych przez prezydenta odbywa się za zamkniętymi drzwiami. Garcia-Sayan uznał, że zmiany wprowadzone przez PiS w Trybunale Konstytucyjnym doprowadziły do osłabienia jego niezależności i legitymizacji. Zagrożone jest także funkcjonowanie Sądu Najwyższego. „Podejmowane obecnie reformy mogą osłabić jego niezależność i zdolność do obrony praw człowieka”.
14 listopada 2017 r.	Pierwsza Prezes SN Małgorzata Gersdorf przedstawiła projekt ustawy zmieniającej ustawę o Sądzie Najwyższym. Projekt zawiera rozwiązania, które pozostając w zgodzie z ustawą zasadniczą, wychodzą naprzeciw oczekiwaniom społecznym w zakresie oceny pracy sędziów, weryfikacji rozstrzygnięć rażąco niesprawiedliwych oraz zapewnienia równowagi, w ramach której sądownictwo podlegałoby większej kontroli ze strony Sejmu RP, jako reprezentanta Narodu, Ministra Sprawiedliwości oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Projektowi nie nadano dalszego biegu.
15 listopada 2017 r.	Parlament Europejski wydał Rezolucję w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce. Rezolucja m.in. wzywa polski rząd do przestrzegania postanowień dotyczących praworządności i praw podstawowych, zapisanych w traktatach. Europosłowie zainicjowali też własną procedurę zmierzającą do uruchomienia art. 7 Traktatu wobec Polski.
20 listopada 2017 r.	Wielka Izba Trybunału Sprawiedliwości UE nakazała natychmiastowe wstrzymanie wycinki w Puszczy Białowieskiej.
8 grudnia 2017 r.	<p>Sejm RP uchwalił nową ustawę o Sądzie Najwyższym. Senat przyjął ustawę bez poprawek. Prezydent podpisał ją 20 grudnia.</p> <p>Projekt wniósł prezydent Andrzej Duda, ale został on znacznie zmieniony przez PiS. Wszystkie poprawki partii rządzącej zostały przyjęte, a wszystkie poprawki opozycji poza jedną, odrzucone.</p> <p>Ustawa o SN wprowadza m.in. instytucję skargi nadzwyczajnej, czyli możliwość zaskarżenia każdego prawomocnego orzeczenia, które ma rozpoznawać nowa izba w SN – Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Do właściwości tej izby mają należeć również sprawy z zakresu prawa publicznego, a także stwierdzanie ważności wyborów.</p> <p>Ustawa wprowadza nowy model postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów i zakłada utworzenie Izby Dyscyplinarnej, która ma rozpoznawać sprawy dyscyplinarne sędziów i przedstawicieli innych zawodów prawniczych.</p> <p>Nadto nakazuje sędziom SN przechodzenie w stan spoczynku w wieku 65 lat (dotychczas 70 lat) z możliwością wystąpienia sędziego do prezydenta z prośbą o przedłużenie orzekania. Zgodnie z projektem sędziowie, którzy osiągnęli wiek 65 lat przechodzą w stan spoczynku z upływem 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.</p>
8 grudnia 2017 r.	<p>Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Senat przyjął ustawę bez poprawek. Prezydent podpisał ją 20 grudnia.</p> <p>Projekt wniósł prezydent Andrzej Duda, ale w toku prac legislacyjnych został w sporej mierze zmieniony przez PiS. Niemal wszystkie poprawki partii rządzącej zostały przyjęte, wszystkie poprawki opozycji odrzucone.</p> <p>Nowa ustawa przerwała kadencję obecnych członków KRS i oddała Sejmowi wybór 15 nowych członków KRS – sędziów, których dotąd wybierały środowiska sędziowskie.</p>

11 grudnia 2017 r.	<p>Komisja Wenecka wydała opinię dotyczącą ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze. W opinii Komisja wyraziła rozczarowanie przyspieszonym trybem przyjęcia ustawy uniemożliwiający przeprowadzenie jakichkolwiek znaczących konsultacji społecznych. Komisja wskazała, że połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego powoduje szereg nierozwiązywalnych problemów związanych z podziałem władz i nie spełnia międzynarodowych standardów dotyczących procedury mianowania prokuratora generalnego oraz jego kompetencji.</p> <p>Niezwykle szerokie uprawnienie przyznane Ministrowi Sprawiedliwości sprzyja nadużyciom i politycznej manipulacji, co jest niedopuszczalne w państwie rządów prawa. Zbyt obszerne uprawnienia w stosunku do prokuratury i sądownictwa skupione w ręku jednej osoby mają negatywne konsekwencje dla ich niezależności od sfery politycznej, a tym samym dla zasady podziału władz i rządów prawa w Polsce.</p>
8 grudnia 2017 r.	<p>Komisja Wenecka wydała opinię dotyczącą reform sądownictwa w Polsce. Według Komisji ustawa o Sądzie Najwyższym razem z ustawą o Krajowej Radzie Sądownictwa oddaje sądownictwo pod kontrolę rządzącej partii i prezydenta. Jest to sprzeczne z zasadą trójpodziału władz deklarowanego w polskiej konstytucji jako podstawa ustroju (art. 10) i niezależności sądownictwa (art. 173). Obie te zasady są też integralną częścią dorobku konstytucyjnego wszystkich państw Europy rządzonych przez prawo.</p>
18 grudnia 2017 r.	<p>Sąd Okręgowy w Warszawie uchylił decyzję prokuratury z 7 sierpnia 2017 r. o umorzeniu śledztwa w sprawie posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej w grudniu 2016 r.</p> <p>„Większość parlamentarna w sposób zaplanowany, zdecydowany, konsekwentny, po prostu z pełną premedytacją naruszała reguły konstytucyjne” stwierdził w uzasadnieniu orzeczenia sędzia Igor Tuleya. Ogłoszenie orzeczenia odbyło się z udziałem mediów.</p>
20 grudnia 2017 r.	<p>Komisja Europejska zawnioskowała do Rady Unii Europejskiej o „stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności” na podstawie art. 7. Traktatu o Unii Europejskiej. Było to pierwsze w historii użycie tego artykułu.</p> <p>Komisja Europejska stwierdziła, że zmiany w systemie sądownictwa, które obóz rządzący w Polsce wprowadził w ciągu ostatnich dwóch lat, poważnie zagrażają niezależności sądów i zasadzie podziału władz. Dotyczy to zarówno ostatnich ustaw o Sądzie Najwyższym i Krajowej Radzie Sądownictwa, jak i prawa o Trybunale Konstytucyjnym, prokuraturze i sądach powszechnych. „Władza wykonawcza bądź ustawodawcza mają możliwość poprzez rządzącą większość ingerować w skład, uprawnienia, funkcjonowanie tych władz. Niezależność wymiaru sprawiedliwości staje całkowicie pod znakiem zapytania – stwierdził wiceprzewodniczący KE Frans Timmermans.</p>
2 stycznia 2018 r.	<p>Nowa ustawa o Sądzie Najwyższym i nowelizacja ustawy o KRS zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw (Dz. U z 2018 r. poz. 3 i 5).</p>
10 stycznia 2018 r.	<p>Premier RP Mateusz Morawiecki przekazał zagranicznym dziennikarzom w Brukseli dokument zawierający wyjaśnienia, dlaczego zmiany w polskim sądownictwie są konieczne. Informacja ujrzała światło dzienne 22 stycznia, kiedy napisały o tym media.</p> <p>W dokumencie można było przeczytać m.in. o łapówkach, informatorach komunistycznego aparatu bezpieczeństwa i koleśiostwie w wymiarze sprawiedliwości.</p>
16 stycznia 2018 r.	<p>Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego w sześciu punktach krytycznie odniosło się do sytuacji sądownictwa po przyjęciu przez Parlament ustaw reformujących wymiar sprawiedliwości w Polsce.</p> <p>W uchwale sędziowie SN oświadczyli m.in., że zmiany w prawie są sprzeczne z normami obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i łamią zasady trójpodziału władz, niezależności sądów, niezawisłości sędziów oraz ich nieusuwalności.</p>
23 stycznia 2018 r.	<p>Pierwsza Prezes SN Małgorzata Gersdorf została wybrana Przewodniczącą Krajowej Rady Sądownictwa.</p>

13 lutego 2018 r.	W ciągu pół roku obowiązywania znowelizowanej ustawy o sądach powszechnych minister sprawiedliwości Zbigniew Ziobro odwołał 137 prezesów i wiceprezesów sądów w 377 sądach powszechnych. Odwołania następowały najczęściej za pomocą faksu, którym przesyłano powiadomienie o dymisji, bez podania uzasadnienia.
6 marca 2018 r.	Sejm głosami posłów Prawa i Sprawiedliwości oraz Kukiz'15 wybrał nowy skład Krajowej Rady Sądownictwa (neoKRS). Kancelaria Sejmu odmówiła ujawnienia list poparcia kandydatów do KRS.
6 marca 2018 r.	Małgorzata Gersdorf zrezygnowała z funkcji Przewodniczącej Krajowej Rady Sądownictwa w związku z wyborem nowego składu KRS.
8 marca 2018 r.	Premier Morawiecki przedstawił w Brukseli tzw. „Białą Księgę” w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości. „Biała Księga” spotkała się z otwartą krytyką m.in. ze strony organizacji sędziowskich i Sądu Najwyższego.
15 marca 2018 r.	Komisja Europejska skierowała do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę przeciwko Polsce dotyczącą zmian w prawie o ustroju sądów powszechnych (C-192/18). Komisja zarzuciła Polsce, że poprzez wprowadzenie w ustawie z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych przepisów różnicujących wiek emerytalny kobiet i mężczyzn pełniących funkcje sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów oraz obniżając wiek emerytalny mający zastosowanie do sędziów sądów powszechnych, a zarazem przyznając Ministrowi Sprawiedliwości prawo do decydowania o przedłużeniu okresu czynnej służby sędziów Rzeczpospolita Polska naruszyła prawo Unii Europejskiej.
22 marca 2018 r.	Do Sejmu RP wpłynęły poselskie projekty ustaw nowelizujących przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym (która jeszcze nie weszła w życie), ustroju sądów powszechnych (druk sejmowy nr 2389) oraz przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (druk sejmowy nr 2388).  Zmiany w ustawie o Sądzie Najwyższym i prawie o ustroju sądów powszechnych dotyczyły procedury odwoływania prezesów sądów oraz problematyki przechodzenia sędziów w stan spoczynku. Projekt nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zakładał opublikowanie wyroków TK, których druk uniemożliwiła premier Beata Szydło w 2016 r.
30 marca 2018 r.	Do Sejmu RP wpłynął kolejny poselski projekt nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 2390).  Jedną z głównych zmian wprowadzanych tą nowelizacją są zmiany w zakresie procedury wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. W świetle proponowanej przez nowelizację procedury, uzupełnienie ewentualnego wakatu na tym stanowisku będzie przebiegało pod pełną kontrolą władzy wykonawczej. Do czasu uzupełnienia stanu osobowego w Sądzie Najwyższym podmiotem kierującym i reprezentującym Sąd Najwyższy będzie, nieznana Konstytucji RP, instytucja sędziowska, któremu Prezydent RP powierzył kierowanie Sądem Najwyższym (podobne rozwiązanie wprowadzono w przypadku sędziów pełniących obowiązki prezesa Trybunału Konstytucyjnego).
3 kwietnia 2018 r.	W życie weszła nowa ustawa o Sądzie Najwyższym z 8 grudnia 2017 r. (Dz.U z 2018 r. poz. 5).  W stan spoczynku przeszli sędziowie zlikwidowanej Izby Wojskowej SN.  Ustawa przewidywała m.in., trzy miesiące po wejściu jej w życie w stan spoczynku przejdą sędziowie, którzy ukończyli 65 rok życia, w tym Pierwsza Prezes SN Małgorzata Gersdorf, której konstytucyjna kadencja kończyła się w kwietniu 2020 r. Wprowadziła nowy model postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów i odrębną Izbę Dyscyplinarną oraz drugą nową Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która będzie decydować o ważności wyborów – będą w nich sędzić także ławnicy wybierani przez Senat. Wprowadza też instytucję skargi nadzwyczajnej na prawomocne wyroki sądów z ostatnich dwudziestu lat.

12 kwietnia 2018 r.	<p>Sejm RP uchwalił zmiany w ustawach o SN, ustroju sądów powszechnych oraz dot. TK (druk sejmowy nr 2388, 2389, 2390).</p> <p>Ustawy zmieniły procedurę wyboru Pierwszego Prezesa SN oddając ją pod kontrolę władzy wykonawczej. Wprowadziły nieznaną Konstytucji RP instytucję sędziego, któremu Prezydent RP powierzył kierowanie Sądem Najwyższym (podobne rozwiązanie wprowadzono w przypadku sędziego pełniącego obowiązki prezesa Trybunału Konstytucyjnego).</p> <p>Inne zmiany dotyczyły procedury odwoływania prezesów sądów oraz przechodzenia sędziów w stan spoczynku, a także zakładały opublikowanie wyroków TK, których druk uniemożliwiła premier Beata Szydło w 2016 r.</p>
17 kwietnia 2018 r.	<p>Trybunał Sprawiedliwości UE wydał wyrok w sprawie ochrony przyrody w Puszczy Białowieskiej. TSUE uznał, że Polska dopuściła się uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i naruszyła prawo unii, prowadząc wycinkę w Puszczy Białowieskiej.</p>
10 maja 2018 r.	<p>Sejm uchwalił kolejną nowelizację ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 2480)</p> <p>Zmiany przewidywały m.in., że skarga nadzwyczajna będzie mogła zostać złożona wyłącznie przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich.</p> <p>Projekt wpłynął do Sejmu 10 dni wcześniej.</p>
4 czerwca 2018 r.	<p>Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro powołał nowego Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych. Został nim Piotr Schab. Dwa tygodnie później MS powołał jego nowych zastępców, którymi zostali Michał Lasota i Przemysław Radzik. W procedurze powołania rzeczników pominięty został etap ich wyboru przez KRS.</p>
6 czerwca 2018 r.	<p>Rada Praw Człowieka ONZ opublikowała raport specjalnego sprawozdawcy ONZ Diego Garcii-Sayana nt. zagrożenia polskiego sądownictwa ingerencją władzy ustawodawczej i wykonawczej. Powstał on po wizycie Garcii-Sayana w Polsce w październiku 2017 r.</p> <p>Jego zdaniem polski rząd ma prawo reformowania systemu sądowego w celu zwiększenia jego skuteczności i rozliczalności. Środki przyjęte (...) nie są jednak odpowiednie do deklarowanych celów. Ich głównym skutkiem – jeśli nie głównym celem – jest ograniczenie konstytucyjnie chronionej zasady niezależności sądownictwa oraz umożliwienie organom ustawodawczym i wykonawczym ingerowania w wymiar sprawiedliwości. W rezultacie w Polsce zagrożona jest obecnie niezależność wymiaru sprawiedliwości.</p>
7 czerwca 2018 r.	<p>120 organizacji pozarządowych i ponad 16 000 obywateli zaapelowało do Komisji Europejskiej o niezwłoczne skierowanie ustawy o Sądzie Najwyższym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.</p> <p><i>„3 lipca na mocy niekonstytucyjnej ustawy o Sądzie Najwyższym blisko 40 proc. sędziów SN może przejść na wymuszoną przedwczesną emeryturę. Zastąpią ich nominaci upolitycznionej już Krajowej Rady Sądownictwa, w pełni kontrolowanej przez rząd”</i></p>
28 czerwca 2018 r.	<p>Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego podjęto uchwałę</p> <p><i>My, sędziowie Sądu Najwyższego, uczestniczący w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Sądu Najwyższego w dniu 28 czerwca 2018 roku, pamiętając o złożonym ślubowaniu sędziowskim i wierni Konstytucji RP, która jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdzamy, że sędzia Sądu Najwyższego prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf pozostaje – zgodnie z bezpośrednio stosowanym art. 183 ust. 3 Konstytucji RP (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP) – do dnia 30 kwietnia 2020 roku Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego, kierującą instytucją, w której pełniemy naszą służbę społeczeństwu.</i></p>
29 czerwca 2018 r.	<p>W Dzienniku Urzędowym RP "Monitor Polski" ogłoszone zostało obwieszczenie Prezydenta RP z dnia 24 maja 2018 r. o 44 wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym. Obwieszczenie nie zawierało kontrasygnaty Premiera.</p>

2 lipca 2018 r.	Komisja Europejska w trybie pilnym wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu ochrony niezależności Sądu Najwyższego ze względu na brak postępów w drodze dialogu z Polską na rzecz praworządności oraz zbliżające się wdrożenie nowego systemu emerytalnego dla sędziów Sądu Najwyższego. Zdaniem KE nowa ustawa o SN narusza zasadę niezależności sądownictwa, w tym zasadę nieusuwalności sędziów.
4 lipca 2018 r.	Zgodnie z nową ustawą o SN 27 sędziów SN, którzy ukończyli 65 lat, w tym Pierwsza Prezes SN Małgorzata Gersdorf zostają przeniesieni w stan spoczynku.  Stawili się oni w sądzie aby nadal pełnić swoje obowiązki. Sąd Najwyższy opublikował oświadczenia sędziów o woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego.
6 lipca 2018 r.	W Sądzie Najwyższym odbyły się spotkania Pierwszej Prezes SN Małgorzaty Gersdorf z przedstawicielami Amnesty International, Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), Europejskiej Sieci Pierwszych Prezesów Sądów Europejskich UE, Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich przy Radzie Europy (CCJE).  Spotkania dotyczyły aktualnej sytuacji wokół Sądu Najwyższego.
20 lipca 2018 r.	Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.  Ustawa po raz piąty zmieniła przepisy przejściowe ustawy o SN w celu przyspieszenia wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – zanim TSUE wyda orzeczenie. Ustawodawca chciał przeprowadzić wybór nowego Pierwszego Prezesa SN, mimo trwającej kadencji ówczesnej Pierwszej Prezes SN.  Kandydatów do urzędu sędziego Sądu Najwyższego pozbawiono prawa do odwołania się do sądu. Sąd Najwyższy w opinii do projektu ustawy wskazał, że wprowadzane zmiany legislacyjne są przykładem skrajnie instrumentalnego wykorzystywania prawa do osiągnięcia doraźnych celów politycznych.  Ustawa została opublikowana w dzienniku ustaw 26 lipca i weszła w życie 10 sierpnia 2018 r.
2 sierpnia 2018 r.	Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w składzie 7 sędziów) wystąpił do TSUE z pięcioma pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi obniżenia wieku emerytalnego sędziów do 65. r.ż. Jednocześnie SN zawiesił stosowanie tych przepisów. (Sygn. TSUE: C-522/18).  Kancelaria Prezydenta w niepodpisanym przez nikogo oświadczeniu oceniła, że postanowienie to wydano bez prawidłowej podstawy prawnej i nie wywiera ono skutków wobec Prezydenta RP. Marszałek Senatu Stanisław Karczewski uznał orzeczenie SN za bunt. Rzecznik MS zarzucił sędziom SN nieznaną sobie prawo. Pełniąca obowiązki prezesa TK Julia Przyłębska skomentowała, że sędziowie SN naruszyli konstytucję. Jej zastępca Mariusz Muszyński, orzekł, że takiej bzdury, jak postanowienie SN nie wymyśliłby nawet najbardziej niedouczonego student w poimprezowym zwidzie. 6 sierpnia 2018 przedstawiciel Biura Krajowej Rady Sądownictwa oświadczył, że KRS nie zastosuje się do postanowienia Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2018.
23 sierpnia 2018 r.	Prokurator generalny Zbigniew Ziobro skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek dotyczący przepisów, na podstawie których Sąd Najwyższy 2 sierpnia 2018 wystąpił do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi.
23 sierpnia 2018 r.	NeoKRS w przyspieszonej procedurze wybrała 12 kandydatów do Izby Dyscyplinarnej SN. Wśród nich: sześciu prokuratorów (czterech z Prokuratury Krajowej), trzech radców prawnych, dwóch sędziów i jeden naukowiec.
28 sierpnia 2018 r.	NeoKRS wyłoniła 20 kandydatów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN oraz 7 do Izby Cywilnej SN.

29 sierpnia 2018 r.	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję szefa Kancelarii Sejmu utajnijając listy poparcia dla kandydatów do neoKRS.
9 września 2018 r.	Pierwsze wezwania sędziów sądów powszechnych do złożenia wyjaśnień przed rzecznikami dyscyplinarnymi. Sprawy głównie dotyczą krytycznych wypowiedzi o zmianach w wymiarze sprawiedliwości. Wezwanie otrzymali: Bartłomiej Przymusiński, Igor Tuleya, Ewa Maciejewska i Krystian Markiewicz, Olimpia Barańska-Matuszek.
12 września 2018 r.	Prezydenta RP Andrzej Duda zawiadomił siedmioro sędziów SN o dacie ich przejścia w stan spoczynku z dniem 12 września 2018 r. Chodziło o sędziów, którzy złożyli oświadczenia o woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego SN, a Prezydent RP nie wyraził na to zgody. NeoKRS sformułowała wcześniej wobec nich negatywne opinie. Prezydent zawiadomił o tym sędziów, nie czekając na orzeczenie TS UE w sprawie z pytań SN o zgodność z prawem europejskim procedury skracania wieku emerytalnego sędziów. Zawiadomienia nie były kontrasygnowane przez premiera. Sędziowie SN uważali się nadal za czynnych sędziów Sądu, usunięcie ich z urzędu nastąpiło wbrew ich woli, a także ślubowaniu sędziowskiemu. Jednocześnie powstrzymali się od orzekania.
12 września 2018 r.	Sąd Najwyższy (Izba Pracy) wystąpił do TSUE z kolejnymi pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi niezależności władzy sądowniczej. Pytania dotyczyły sposobu wyłaniania członków Krajowej Rady Sądownictwa i jego konsekwencji dla ważności wyboru sędziów nowej izby SN. Pytania wyłoniły się w sprawie odwołania sędziego NSA Andrzeja Kuby od uchwały neoKRS negatywnie opiniującej dalsze pełnienie przez niego obowiązków (sygn. TSUE: C-585/18).
17 września 2018 r.	Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) zawiesiła członkostwo Krajowej Rady Sądownictwa sieci uznając, że polska neoKRS nie spełnia już wymogu niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej.
19 września 2018 r.	Sąd Najwyższy (Izba Pracy) skierował do TSUE kolejne pytania prejudycjalne dotyczące przepisów ustawy o SN dotyczących obniżenia wieku emerytalnego sędziów. Pytania przedstawione zostały w związku z rozpoznawaniem wniosków o udzielenie zabezpieczenia w sprawach z powództwa dwóch sędziów SN przeciwko Sądowi Najwyższemu o ustalenie istnienia stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego w stanie czynnym (sygn. akt III PO 8/18 i III PO 9/18 / Sygn. TSUE C-624/18 i C-625/18).
20 września 2018 r.	Prezydenta RP powołał dziesięć osób do Izby Dyscyplinarnej (neosędziowie).
24 września 2018 r.	Komisja Europejska pozwała Polskę do Trybunału Sprawiedliwości UE w związku z pogwałceniem zasady niezależności sądownictwa. Zdaniem KE ustawa o SN jest niezgodna z prawem UE, obniżając wiek przejścia w stan spoczynku narusza zasadę nieusuwalności sędziów, a zatem również zasadę ich niezawisłości. (C-619/18).
25 września 2018 r.	Naczelny Sąd Administracyjny wstrzymał wykonanie uchwał neoKRS o przedstawieniu (nieprzedstawieniu) Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko sędziego SN w Izbie Karnej.
26 września 2018 r.	Sędziowie SN zebrani na Zgromadzeniach Izby Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, podjęli uchwały, w których uznali za bezprzedmiotowe zwołanie Zgromadzeń w celu wyboru kandydatów na stanowiska Prezesów Izb, ponieważ stanowiska Prezesów tych Izb pozostają obsadzone.
27 września 2018 r.	Naczelny Sąd Administracyjny, w kolejnych dwóch sprawach, wstrzymał wykonanie uchwał neoKRS o przedstawieniu (nieprzedstawieniu) Prezydentowi RP kandydatów na sędziów w Izbie Cywilnej oraz Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN.



3 października 2018 r.	Sąd Najwyższy (Izba Pracy) zwrócił się z czterema pytaniami prejudycjalnymi do TSUE. Pytania były tożsame z pytaniami przedstawionymi z 2 sierpnia 2018 i dotyczyły zasady nieusuwalności sędziów, niezawisłości i niezależności sądów. (sygn. II PK 153/17 / Sygn. TSUE C-668/18).
8 października 2018 r.	NSA wydał kolejne postanowienia w sprawach z odwołań od uchwał neoKRS w konkursach do Sądu Najwyższego. NSA wstrzymał wykonanie uchwały w odniesieniu do kandydata do Izby Cywilnej i oddalił wniosek kandydata do Izby Dyscyplinarnej.
10 października 2018 r.	Prezydent RP Andrzej Duda powołał 27 osób do Izby Cywilnej, Izby Karnej i Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (neosędziowie) Prezydent zignorował orzeczenia NSA, wstrzymujące wykonanie uchwał neoKRS. Nowi sędziowie nie zostali dopuszczani do orzekania w Izbie Cywilnej i Izbie Karnej.
17 października 2018 r.	Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro wystąpił do TK o stwierdzenie, że art. 267 Traktatu o Unii Europejskiej jest niezgodny z polską Konstytucją w zakresie w jakim dopuszcza występowanie przez sądy polskie do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi wymiaru sprawiedliwości.
19 października 2018 r.	Wiceprezes TSUE zastosował środki tymczasowe zawieszając stosowanie przepisów dotyczących obniżenia wieku przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku.
22 października 2018 r.	Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego Małgorzata Gersdorf wezwała wszystkich sędziów Sądu Najwyższego objętych zakresem zastosowania środków tymczasowych TSUE do stawienia się w Sądzie Najwyższym w celu podjęcia służby sędziowskiej. Do końca października 22 sędziów przeniesionych w stan spoczynku stawilo się w Sądzie Najwyższym, a części z nich już przydzielono sprawy do rozpoznania.
21 listopada 2018 r.	Do Sejmu RP wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym stanowiący częściową realizację środków zabezpieczających TSUE (druk sejmowy nr 3013). Projekt był procedowany w ekspresowym tempie. W ciągu jednego dnia został zgłoszony, przeszedł trzy czytania i został przegłosowany w Sejmie. Ustawa wydłużyła na powrót do 70 lat wiek emerytalny sędziów SN. Przywróciła do pełnienia funkcji Pierwszą Prezes SN Małgorzatę Gersdorf, Prezesa Izby Cywilnej SN Dariusza Zawistowskiego oraz Prezesa Izby Karnej SN Stanisława Zabłockiego. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2019 r.
21 listopada 2018 r.	Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił TSUE 2 pytania prejudycjalne w sprawie połączonej z odwołań sędziów od uchwał neoKRS w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Pytania dotyczyły kształtu procedury nominacyjnej do SN i jej wpływu na niezależność tego sądu (sygn. II GOK 2/18) (sygn. TSUE: C-824/18).
27 listopada 2018 r.	Krajowa Rada Sądownictwa skierowała do TK wniosek o zbadanie konstytucyjności przepisów ustawy o KRS. (K 12/18). Wniosek dotyczył zgodności z Konstytucją sposobu wyboru członków KRS, możliwości kontrolowania uchwał KRS przez SN oraz NSA, podważenia możliwości stosowania przed SN i NSA zabezpieczenia (czyli wstrzymania decyzji do czasu rozstrzygnięcia przez sąd).
17 grudnia 2018 r.	Wielka Izba TSUE potwierdziła postanowienie wiceprezesa TSUE z 19 października 2018 r. o zastosowaniu środków tymczasowych w sprawie ustawy o SN (C-619/19 R).
14 stycznia 2019 r.	Zginął Paweł Adamowicz – prezydent Gdańska. Podczas finału Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy Paweł Adamowicz po wygłoszeniu uroczystego przemówienia został ugodzony nożem przez zamachowca, który wtargnął na scenę. W kolejnych dniach w całej Polsce odbyły się wiece poświęcone pamięci Pawła Adamowicza, w których wzięły udział tysiące osób.

20 lutego 2019 r.	W życie weszły zmiany w Regulaminie Sądu Najwyższego, które wprowadziły konieczność wyznaczania terminów posiedzeń neosędziom.
20 lutego 2019 r.	Prezydent RP powołał dwie osoby do SN, po jednej do Izby Karnej i do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.
23 marca 2019 r.	Izba Dyscyplinarna działająca przy SN ukarała upomnieniem sędzieź Alinę Czubięniak za wydane przez nią orzeczenie. Chodzi o sprawę, w której sędzia uchyliła areszt wobec pozbawionego obrońcy niepełnosprawnego intelektualnie 19-latka. To pierwszy taki wyrok wydany przez Izbę Dyscyplinarną represjonujący sędzię za wydane orzeczenie.
25 marca 2019 r.	TK wydał wyrok w sprawie wniosku neoKRS i grupy senatorów PiS (K 12/18) o zbadanie konstytucyjności przepisów ustawy o KRS. Trybunał orzekł, że przepis dotyczący wyboru 15 sędziów – członków KRS przez Sejm jest zgodny z Konstytucją RP. Jednocześnie TK uznał za niezgodny z Konstytucją RP przepis pozwalający na odwołanie się do NSA od uchwał KRS zawierających wnioski o powołanie sędziów SN. W składzie TK zasiadał sędzia dubler.
3 kwietnia 2019 r.	Komisja Europejska wszczęła postępowanie przeciwko Polsce w związku z nowym systemem środków dyscyplinarnych wobec sędziów podważających ich niezawisłość i nie zapewniających koniecznych gwarancji chroniących ich przed kontrolą polityczną.
10 kwietnia 2019 r.	Izba Dyscyplinarna działająca przy SN wydała uchwałę w składzie całej izby, w której stwierdziła, że jej "sędziowie" zostali wybrani zgodnie z prawem, a więc mają prawo orzekać. Niezależnie od wątpliwego statusu Izby Dyscyplinarnej, uchwała spotkała się z krytyką, gdyż sędziowie orzekali we własnej sprawie.
17 kwietnia 2019 r.	Do Sejmu RP wpłynął dziewiąty projekt nowelizacji ustawy o SN oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3396). Zmiany dotyczyły m.in. poszerzenia właściwości Izby Dyscyplinarnej, procedury obsadzania stanowisk funkcyjnych w SN oraz zniesienia dopuszczalności odwołania od uchwał KRS w sprawach dotyczących powołania na stanowisku sędziego SN.
26 kwietnia 2019 r.	Sejm RP, po niecałych 10 godzinach, uchwalił ustawę o zmianie ustawy o KRS oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (projekt wpłynął do Sejmu 17 kwietnia 2019, jako ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw).
24 czerwca 2019 r.	TSUE w składzie Wielkiej Izby wydał wyrok w sprawie ustawy o SN (C-619/18), w którym stwierdził, że Polska uchybiła zobowiązaniom państwa członkowskiego wprowadzając przepisy obniżające wiek przejścia w stan spoczynku sędziów SN i przyznające Prezydentowi prawa do przedłużenia służby sędziów.
26 czerwca 2019 r.	NSA przedstawił kolejne pytanie prejudycjalne w sprawie odwołań od uchwał neoKRS w konkursie do SN. Pytanie związane było m.in. z tym, że odebrano NSA kompetencje do rozpoznawania tego typu odwołań. (II GOK 2/18) (C-824/18)
27 czerwca 2019 r.	Rzecznik generalny TSUE przedstawił opinię, w sprawie z pytań Sądu Najwyższego, w której uznał, że Izba Dyscyplinarna nie spełnia wymogów niezależności w rozumieniu prawa Unii z powodu roli, jaką organy ustawodawcze odgrywają przy wyborze 15 sędziów członków KRS.
28 czerwca 2019 r.	NSA prawomocnie oddalił skargę szefa Kancelarii Sejmu w sprawie utajnienia list poparcia kandydatów do neoKRS uznając, że wykazy sędziów popierających kandydatury członków do KRS są informacją publiczną i podlegają udostępnieniu.
29 lipca 2019 r.	Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych postanowił zbadać zgodność z prawem polskim i europejskim procedury udostępnienia list poparcia do KRS i nakazał Kancelarii Sejmu powstrzymanie się od upubliczniania tych list. Postanowienia PUODO stanowiły pretekst do dalszego nieudostępniania list poparcia przez Kancelarię Sejmu mimo prawomocnego wyroku NSA.

9 sierpnia 2019 r.	Grupa posłów skierowała do TK wnioski dotyczący ustawy o KRS (sygn. K 16/19). Posłowie partii rządzącej, w reakcji na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 czerwca 2019 r. nakazujący ujawnienie list poparcia kandydatów do KRS, wnieśli o stwierdzenie przez TK, że przepisy ustawy o KRS rozumiane w taki sposób, jak je zinterpretował NSA, są niezgodne z Konstytucją.
19 sierpnia 2019 r.	Wybuchła tzw. afera hejterska. Media ujawniły, że wiceminister sprawiedliwości Łukasz Piebiak stoi za zorganizowanym hejtem wobec sędziów, którzy sprzeciwiają się wdrażanym przez PiS zmianom w wymiarze sprawiedliwości. Wiceminister Piebiak podał się do dymisji.
1 października 2019 r.	Sąd Apelacyjny w Warszawie wydał prawomocny wyrok w sprawie o naruszenie dóbr osobistych sędzi Justyny Koski-Janusz przez Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro przez opublikowanie komunikatu na stronie ministerstwa dotyczącego skrócenia jej delegacji do sądu okręgowego i nakazał przeprosiny.
10 października 2019 r.	Komisja Europejska skierowała skargę do TSUE w sprawie nowego systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów w Polsce oraz zwróciła się przy tym o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym. (C-791/19)
13 października 2019 r.	Wybory do Sejmu i Senatu RP, które zakończyły się zwycięstwem Prawa i Sprawiedliwości. Ponownie zwycięski komitet wyborczy zdobył większość sejmową umożliwiającą sformowanie samodzielnego rządu. W wyniku wyborów Prawo i Sprawiedliwość utraciło większość w Senacie.
19 listopada 2019 r.	Podczas posiedzenia Rady ds. Ogólnych Unii Europejskiej fińska prezydencja chciała przyjąć wspólne stanowisko oceniające tzw. „dialog o rządach prawa”. Przeciw przyjęciu stanowiska były Polska i Węgry. Prezydencja fińska przyjęła dokument w formie konkluzji własnych, a nie dokument całej Rady.
19 listopada 2019 r.	Trybunał Sprawiedliwości UE wydał wyrok dotyczący niezależności Krajowej Rady Sądownictwa i Izby Dyscyplinarnej (sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18). TSUE nakazał polskim sędziom, aby samodzielnie ocenili legalność neoKRS oraz Izby Dyscyplinarnej, uwzględniając przy tym wskazane przez Trybunał kryteria (tzw. test niezależności) oraz po raz kolejny potwierdził, że organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim musi być zgodna z prawem UE, w tym gwarantować niezależność. Trybunał wskazał, że aby zweryfikować, czy Izba Dyscyplinarna jest sądem niezależnym, Sąd Najwyższy powinien przeprowadzić m.in. ocenę sposobu powołania neoKRS i tego, w jaki sposób wykonuje ona swoje kompetencje, a także w jakich okolicznościach powołano Izbę Dyscyplinarną. Wyrok TSUE oznacza, że każdy sąd zobowiązany jest, z urzędu lub na wniosek, ocenić, czy inny sąd składający się z sędziów powołanych przez neoKRS lub nowo utworzone izby SN (w tym także Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) spełniają kryteria niezależności wynikające z prawa Unii. Pomimo wyroku TSUE Izba Dyscyplinarna SN nie powstrzymała się od orzekania, mimo że jej orzeczenia mogą zostać podważone w wyniku oceny legalności jej orzekania.
20 listopada 2019 r.	Sąd Okręgowy w Olsztynie rozpatrując apelację w sprawie, w której w pierwszej instancji orzekł sędzia nominowany przez neoKRS, wykonując wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r., zwrócił się do Szeffowej Kancelarii Sejmu o przedstawienie list poparcia sędziów wybranych do nowej KRS. Sąd postanowił sprawdzić, czy ów sędzia spełnia wymogi niezależności i niezawisłości. W składzie sądu orzekł sędzia SR Paweł Juszczyżyn.
21 listopada 2019 r.	Izba Dyscyplinarna utrzymała wyrok ws. sędzi Aliny Czubięniak, ale odstąpiła od wymierzenia kary.

21 listopada 2019 r.	Kamil Zaradkiewicz – neosędzia powołany do Izby Cywilnej SN na wniosek neoKRS, wystąpił do TK z pytaniami prawnymi dotyczącymi wyłączenia neosędziów od rozpoznania sprawy.
28 listopada 2019 r.	Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych Michał Lasota wszczął postępowanie dyscyplinarne przeciwko Pawłowi Juszczyznynowi,, który jako pierwszy zastosował się do wyroku TSUE i nakazał Kancelarii Sejmu ujawnienie list poparcia do neoKRS.
4 grudnia 2019 r.	Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych Przemysław Radzik przedstawił 55 zarzutów przewinień dyscyplinarnych Krystianowi Markiewiczowi, sędziemu Sądu Okręgowego w Katowicach prezesowi SSP Iustitia, w związku z pismem jakie sędzia Markiewicz przesłał do prezesów i sędziów sądów dyscyplinarnych dotyczącym wyroku TSUE z 19 listopada 2018 r. i wezwał ich do nie przekazywania spraw do Izby Dyscyplinarnej i zawieszania postępowań do czasu wyjaśnienia przez TSUE statusu osób powołanych do tej Izby.
5 grudnia 2019 r.	Sąd Najwyższy (Izba Pracy) wydał wyrok w pierwszej z trzech spraw, w których przedstawiono Trybunałowi Sprawiedliwości UE pytania prejudycjalne dotyczące niezależności Izby Dyscyplinarnej i neoKRS, a które TSUE rozpoznał 19 listopada 2019 r. (sygn. III PO 7/18).  SN uznał, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem w rozumieniu prawa, a obecna KRS nie jest organem bezstronnym i niezawisłym. Wykładnia zawarta w wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. wiąże każdy sąd w Polsce.
6 grudnia 2019 r.	Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych Piotr Schab wszczął postępowanie dyscyplinarne wobec warszawskiej sędzi Anny Bator-Ciesielskiej i przedstawił jej pięć zarzutów w związku z tym, że odmówiła orzekania razem z sędziami Radzikiem i Lasotą delegowanymi przez Zbigniewa Ziobrę do Sądu Okręgowego w Warszawie.
10 grudnia 2019 r.	Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego Małgorzata Gersdorf wydała oświadczenie, w którym stwierdziła, że kontynuowanie działalności przez Izbę Dyscyplinarną stanowi poważne zagrożenie dla stabilności porządku prawnego w Polsce i wezwała neosędziów z Izby Dyscyplinarnej do powstrzymania się od wszelkich czynności orzeczniczych w prowadzonych sprawach.
12 grudnia 2019 r.	Do Sejmu RP wpłynął projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw zwanej ustawą kagańcową, represyjną lub dyscyplinującą.
15 grudnia 2019 r.	Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych Przemysław Radzik wszczął postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Apelacyjnego w Katowicach Aleksandrze Janas i Irenie Piotrowskiej za zadanie pytań prawnych do SN ws. legalności neoKRS.  Rzecznik zarzucił sędziom przekroczenie uprawnień poprzez przyznanie sobie kompetencji do ustalania i oceny sposobu działania konstytucyjnych organów państwa.
16 grudnia 2019 r.	W Parlamencie Europejskim odbyła się debata nad stanem demokracji w Polsce i na Węgrzech. Parlamentarzyści z innych krajów zarzucili polskiemu rządowi atak na praworządność w Polsce, zwiększenie wpływu rządu na sądy i bierność w realizowaniu rekomendacji Komisji. Polską demokrację uznano za umiającą.
20 grudnia 2019 r.	Sejm RP uchwalił tzw. ustawę kagańcową.
10 stycznia 2020 r.	Wizyta Komisji Weneckiej w Polsce w związku uchwaleniem z tzw. ustawy kagańcowej
10 stycznia 2020 r.	Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej wydała oświadczenie dotyczące sytuacji w Polsce, w którym wyraziła głębokie zaniepokojenie, że ingerencja polskich władz będzie mieć wpływ nie tylko na stan praworządności i niezależności sądownictwa, lecz również na wzajemne zaufanie w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

11 stycznia 2020 r.	W Warszawie odbył się Marsz Tysiąca Tóg z udziałem sędziów i przedstawicieli zawodów prawniczych z wielu krajów europejskich. W marszu będącym sprzeciwem dla ustawy kagańcowej i represji wobec sędziów uczestniczyło 30 tys. osób.
13 stycznia 2020 r.	Sąd Dyscyplinarny przy Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu wskazał, że Rzecznik Dyscyplinarny i jego Zastępcy nie posiadają kompetencji do wszczynania z własnej inicjatywy postępowań wobec sędziów sądów rejonowych i okręgowych, a jedynie wobec sędziów sądów apelacyjnych i prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych. To pierwsze orzeczenie, w którym wprost sąd wskazał na brak podstaw prawnych do działań Rzecznika i jego Zastępców. Orzeczenie zapadło w sprawie dyscyplinarnej sędzi Olimpii Barańskiej-Małuszek.
15 stycznia 2020 r.	Sąd Najwyższy (Izba Pracy) w dwóch sprawach ponownie uznał, że Izba Dyscyplinarna nie stanowi niezależnego i bezstronnego sądu z uwagi na okoliczności jej utworzenia, zakres kompetencji, skład oraz udział neoKRS w jej ukonstytuowaniu (III PO 8/18, III PO 9/18).
15 stycznia 2020 r.	Pierwsza Prezes SN Małgorzata Gersdorf przedstawiła wniosek o rozstrzygnięcie przez skład połączonych Izb Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (stare izby) zagadnienia prawnego dotyczącego prawidłowości składu sądu z udziałem neosędziów (sygn. akt BSA I-4110-1/20).
22 stycznia 2020 r.	Marszałek Sejmu wniósł do TK o rozstrzygnięcie rzekomego sporu kompetencyjnego między Sejmem RP a Sądem Najwyższym i między Prezydentem RP a Sądem Najwyższym dotyczącego wniosku Pierwszego Prezesa SN. (Kpt 1/20).  Zdaniem SN uzasadnienie wniosku Marszałka Sejmu świadczy albo o całkowitym niezrozumieniu istoty sporu kompetencyjnego. SN stwierdził, że wniosek został złożony w złej wierze, nie w celu rozstrzygnięcia rzeczywistego sporu kompetencyjnego, tylko uniemożliwienia Sądowi Najwyższemu wykonywania uprawnień, jakie przyznał mu sam ustawodawca.
23 stycznia 2020 r.	Sąd Najwyższy w składzie połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych podjął historyczną uchwałę, z której wynika m.in., że nienależyta obsada SN, sądów powszechnych i wojskowych ma miejsce wtedy, gdy w ich składzie znajduje się osoba wyłoniona przez neoKRS.  SN zastrzegł, że orzeczenia wydane przez neosędziów do momentu podjęcia uchwały nie mogą być podważane. Wyjątkiem jest tutaj Izba Dyscyplinarna, której orzeczenia, od początku jej funkcjonowania, są dotknięte wadą i mogą zostać wzruszone.  SN dodatkowo zastrzegł, że w sądach powszechnych nienależyta obsada sądu może być stwierdzona tylko wtedy, jeżeli wadliwość procesu powoływania sędziego prowadzi w konkretnych okolicznościach do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności. (sygn. akt BSA I-4110-1/20)  Podjęcie uchwały próbowała zablokować partia rządząca i powiązane z nią organy. Najpierw 21 stycznia z pytaniami do TK zwróciła się Izba Dyscyplinarna, a następnie marszałek Sejmu Elżbieta Witek dopatrzyła się rzekomego „sporu kompetencyjnego” między Sejmem a SN i poprosiła o Trybunał o rozstrzygnięcie. Julia Przyłębska ogłosiła, że zawiesza postępowanie w SN, co zanegowała Pierwsza Prezes SN uznając spór kompetencyjny za pozorny i nieobejmujący kompetencji Sądu Najwyższego do wydawania uchwał.
23 stycznia 2020 r.	Rzecznik dyscyplinarny prokuratorów wszczął postępowanie wobec Katarzyny Gembalczyk, należącej do władz stowarzyszenia Lex Super Omnia, krytycznego wobec Zbigniewa Ziobry. Rzecznik chciał wiedzieć, dlaczego była ubrana w togę na Marszu Tysiąca Tóg.
24 stycznia 2020 r.	Premier Mateusz Morawiecki skierował do TK wnioski o zbadanie zgodności uchwały składu połączonych izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 z Konstytucją (U 2/20).
24 stycznia 2020 r.	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił postanowienie PUODO z 29 lipca 2019 r. w sprawie list poparcia do neoKRS. (sygn. akt II SA/Wa 1927/19)

28 stycznia 2020 r.	Trybunał Konstytucyjny zawiesił stosowanie uchwały połączonych izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia do czasu rozstrzygnięcia przez TK sprawy – rzekomego – sporu kompetencyjnego (sprawa Kpt 1/20) między Sejmem RP a Sądem Najwyższym oraz między Prezydentem RP a SN.
31 stycznia 2020 r.	Do Sądu Najwyższego (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) wpłynął wniosek Prokuratora Generalnego o unieważnienie wyroku Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z 5 grudnia 2019 r. (sygn. akt I NO 11/20)
4 lutego 2020 r.	<p>Izba Dyscyplinarna zawiesiła bezterminowo sędziego SR w Olsztynie Pawła Juszczyzna za próbę zbadania legalności neoKRS i statusu powołanego przez nią sędziego. Izba uznała, że nie miała do tego prawa.</p> <p>Zawieszenie miało obowiązywać do czasu wydania prawomocnego wyroku w tej sprawie. Jednocześnie ID obniżyła sędziemu wynagrodzenie o 40 procent.</p> <p>Sprawa dyscyplinarna dotychczas nie została zakończona.</p>
14 lutego 2020 r.	<p>W życie weszła tzw. ustawa kagańcowa, która wprowadza m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, za działania kwestionujące skuteczność powołania sędziego oraz za <i>"działalność publiczną niedającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów"</i>;</li> <li>• rozszerzenie uprawnień rzeczników dyscyplinarnych sędziów, którzy uzyskali właściwość do bycia oskarżycielem wszystkich sędziów sądów powszechnych;</li> <li>• obowiązek informowania przez sędziów i prokuratorów o przynależności do partii politycznych i stowarzyszeń;</li> <li>• zakaz podejmowania przez kolegium i samorząd sędziowski „spraw politycznych”, zaś <i>„w szczególności zabronione jest podejmowanie uchwał podważających zasady funkcjonowania władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów"</i>;</li> <li>• zmienioną procedurę wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – prawo zgłoszenia kandydata na to stanowisko uzyskał każdy sędzia SN;</li> <li>• obniżono kworum niezbędne do wyboru Pierwszego Prezesa SN (minimum to 32 sędziów);</li> <li>• w sytuacji braku I Prezesa Prezydent RP będzie mógł powierzyć jego obowiązki dowolnie wybranemu przez siebie sędziemu SN;</li> <li>• wyłączne prawo Izby Dyscyplinarnej do rozpoznawania wniosków o uchylenie immunitetów sędziów i prokuratorów zarówno w pierwszej, jak i drugiej instancji;</li> <li>• wyłączne prawo Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych do rozstrzygania zagadnień prawnych dotyczących niezawisłości sędziego lub niezależności sądu;</li> <li>• prawo Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych do rozstrzygania w sprawie statusu sędziego lub jego uprawnienia do sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz co do niezależności sądu i niezawisłości sędziego.</li> </ul>
14 lutego 2020 r.	Kancelaria Sejmu opublikowała na stronie internetowej listy poparcia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa. Jest to skutek wyroku WSA w Warszawie z 24 stycznia 2020 r. uchylającego postanowienie PUODO.
14 lutego 2020 r.	Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych wszczął postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziemu Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze Andrzejowi Żukowi za przedstawienie Sądowi Najwyższemu pytań prawnych dotyczących statusu sędziego awansowanego przez neoKRS.
26 lutego 2020 r.	<p>Prokuratura Krajowa wystąpiła do Izby Dyscyplinarnej z wnioskiem o uchylenie immunitetu sędziemu Igorowi Tulei, by móc postawić mu zarzut karny niedopełnienia obowiązków służbowych i przekroczenia uprawnień, za orzeczenie wydane 18 grudnia 2017 r. w sprawie posiedzenia Sejmu w sali kolumnowej.</p> <p>To pierwszy tego typu wniosek, który miała rozpoznawać Izba Dyscyplinarna na mocy tzw. ustawy kagańcowej.</p>



3 marca 2020 r.	Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie z wniosku grupy posłów dotyczące przepisów ustawy o KRS (sygn. K 16/19) w związku z ujawnieniem przez Kancelarię Sejmu list poparcia kandydatów do neoKRS.
25 marca 2020 r.	<p>W związku ze stanem epidemii COVID-19 Rząd wprowadził zakaz przemieszczania się (poza wyjściem do pracy czy zaspokajaniem najpilniejszych potrzeb). Zakaz został wprowadzony bez ogłoszenia stanu klęski żywiołowej, w drodze rozporządzenia.</p> <p>Co potwierdziły później sądy, uniewinniając ukaranych na naruszenie tego zakazu, został on wprowadzony bez prawidłowej podstawy i godził w konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie, a ograniczenia pandemiczne z wiosny 2020 r. rażąco naruszały prawo.</p> <p>Innym przykładem rażącego naruszenia prawa był wprowadzony od kwietnia 2020 r. tymczasowy zakaz wstępu do lasów.</p>
8 kwietnia 2020 r.	Trybunał Sprawiedliwości UE zarządził środek tymczasowy, którym zawiesił działalność Izby Dyscyplinarnej działającej przy SN w sprawach dyscyplinarnych sędziów do czasu wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce zainicjowanej skargą Komisji Europejskiej.
9 kwietnia 2020 r.	Izba Dyscyplinarna wystąpiła do TK z wnioskiem o zbadanie zgodności z polską konstytucją przepisów prawa UE zobowiązujących państwa członkowskie do wykonywania zarządzonych przez TSUE środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej tego państwa.
9 kwietnia 2020 r.	Pierwszy Prezes SN Małgorzata Gersdorf wydała oświadczenie w związku z postanowieniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 8 kwietnia 2020 r., w którym wezwała neosędziów z Izby Dyscyplinarnej do natychmiastowego powstrzymania się od jakichkolwiek czynności związanych z rozpoznawaniem spraw oraz nakazała przekazanie wszystkich akt spraw. Izba Dyscyplinarna zlekceważyła wezwanie.
20 kwietnia 2020 r.	<p>Pierwsza Prezes SN Małgorzata Gersdorf wydała zarządzenie, którym zawiesiła działalność Izby Dyscyplinarnej w sprawach dotyczących sędziów.</p> <p>Zarządzeniem zawiesiła również w wykonywaniu części kompetencji prezesa Izby Dyscyplinarnej, określiła sposób rejestracji spraw, podejmowania czynności w sprawach będących w kompetencji Izby Dyscyplinarnej i przekazywania akt spraw do innych Izb SN.</p> <p>Izba Dyscyplinarna nie wykonała zarządzenia i nie przekazała żadnych spraw.</p>
20 kwietnia 2020 r.	<p>TK stwierdził, że uchwała połączonych izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia jest niezgodna z Konstytucją i traktatami europejskimi (U 2/20).</p> <p>Sprawozdawcą w sprawie był były poseł PiS – Stanisław Piotrowicz.</p> <p>Trybunał uznał, że uchwała jest aktem prawa wewnętrznego i jako taka może podlegać ocenie przez Trybunał.</p> <p>Do wyroku zdania odrębne zgłosili trzej sędziowie TK: Leon Kieres, Piotr Pszczółkowski i Jarosław Wyrembak. Ich zdaniem m.in.: „Trybunał dopuścił się do ingerencji w orzecznictwo SN”.</p>
21 kwietnia 2020 r.	<p>Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając rzekomy spór kompetencyjny uznał, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do dokonywania prawotwórczej wykładni przepisów prawa w kwestii sądownictwa w drodze uchwały; zmian w sądownictwie może dokonywać jedynie ustawodawca; powoływanie sędziów jest prerogatywą prezydenta i SN nie ma kompetencji, by to nadzorować. (Kpt 1/20)</p> <p>Sprawozdawcą w sprawie była była posłanka PiS – Krystyna Pawłowicz.</p> <p>W uzasadnieniu TK uznał również, że TSUE przekroczył swoje uprawnienia, a wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. jest niewiążący.</p>

23 kwietnia 2020 r.	Prokurator Ewa Wrzosek z Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów wszczęła śledztwo dotyczące zagrożenia wynikającego z przeprowadzenia wyborów w związku z trwającą epidemią COVID-19. Tego samego dnia zastępczyni szefa Prokuratury Warszawa-Mokotów Edyta Dudzińska umorzyła to postępowanie, a następnego dnia Prokurator Krajowy nakazał wszcząć postępowanie dyscyplinarne przeciwko prok. Ewie Wrzosek.
24 kwietnia 2020 r.	Prokurator Krajowy Bogdan Świączkowski zażądał od Pierwszej Prezes SN Małgorzaty Gersdorf pisemnego wyjaśnienia w sprawie zawieszenia Izby Dyscyplinarnej przy SN. Jego zdaniem Pierwsza Prezes SN złamała zasadę trójpodziału władzy oraz przekroczyła zakres postanowienia TSUE z dnia 8 kwietnia 2020 r.
29 kwietnia 2020 r.	Komisja Europejska uruchomiła procedurę przeciwko naruszeniu prawa unijnego, przez polski rząd w związku z obowiązującą od 14 lutego 2020 roku tzw. ustawą kagańcową.
30 kwietnia 2020 r.	Zakończyła się kadencja prof. Małgorzaty Gersdorf na stanowisku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.
1 maja 2020 r.	Prezydent RP powierzył neosędziemu Kamilowi Zaradkiewiczowi wykonywanie obowiązków Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do czasu zorganizowania wyborów i nominacji nowego Pierwszego Prezesa SN.
5 maja 2020 r.	Wykonujący obowiązki Pierwszego Prezesa SN Kamil Zaradkiewicz cofnął zarządzenie o zawieszeniu pracy Izby Dyscyplinarnej wydane przez poprzednią Pierwszą Prezes SN Małgorzatę Gersdorf. Powołując się na zabezpieczenie wydane przez TSUE wstrzymał przekazywanie do Izby Dyscyplinarnej nowych spraw dyscyplinarnych, ale tylko tych dotyczących sędziów.
7 maja 2020 r.	Wybory Prezydenckie zarządzane na 10 maja 2020 r. zostały odwołane. Państwowa Komisja Wyborcza poinformowała, że głosowanie w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r. jest niemożliwe. Bezpośrednią tego przyczyną było uchwalenie ustawy z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695), która pozbawiła PKW instrumentów koniecznych do wykonywania jej obowiązków.  W dniu głosowania lokale wyborcze pozostały zamknięte, a PKW wydała uchwałę, w której stwierdziła, że w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. brak było możliwości głosowania na kandydatów.  Był to jeden z elementów porozumienia pomiędzy szefami dwóch partii należących do rządzącej koalicji Jarosławem Gowinem, a Jarosławem Kaczyńskim, które zostało zawarte dzień wcześniej. Zobowiązali się oni do poparcia przez ich partie ustawy o wyborach kopertowych przy założeniu, że głosowanie nie odbędzie się 10 maja i wówczas zostaną zarządzane nowe wybory.
8 maja 2020 r.	Rozpoczęło się zwołane przez Kamila Zaradkiewicza posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN poświęcone wyborowi kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN.  Zgromadzenie odbywało się 8, 9, 12, 13, 22 i 23 maja.
9 maja 2020 r.	W życie weszła ustawa o tzw. wyborach kopertowych, czyli zakładająca, że wybory prezydenckie zarządzane na 10 maja 2020 r. odbędą się jedynie w drodze głosowania korespondencyjnego. (Dz.U. 2020 poz. 827)  Ustawa, która w związku z epidemią COVID-19, miała umożliwić przeprowadzenie wyborów prezydenckich z zachowaniem reżimu sanitarnego, wpłynęła do Sejmu 6 kwietnia 2020 r. i tego samego dnia została uchwalona.  W związku z wątpliwościami natury konstytucyjnej i licznymi negatywnymi opiniami, w tym m.in. Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE czy Sądu Najwyższego, Senat 5 maja podjął uchwałę o odrzuceniu ustawy. Sejm stanowisko Senatu odrzucił i skierował ustawę do prezydenta.

	W związku pracami nad ustawą, 16 kwietnia 2020 r. Premier Mateusz Morawiecki nakazał Poczcie Polskiej i Państwowej Wytwórni Papierów Wartościowych druk i przygotowanie dystrybucji pakietów wyborczych. Premier zrobił to bezprawnie, ponieważ w chwili wydawania tej decyzji specustawy o wyborach kopertowych nie weszła jeszcze w życie, a wyłączne prawo zlecenia druku kart wyborczych i ich dystrybucji miała PKW.
15 maja 2020 r.	Prezydent RP – w związku z rezygnacją Kamila Zaradkiewicza – powierzył neosędziemu Aleksandrowi Stępkowskiemu wykonywanie obowiązków Pierwszego Prezesa SN, w tym kierowanie Sądem Najwyższym, do czasu powołania nowego Pierwszego Prezesa SN.
23 maja 2020 r.	Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN wybrało pięciu kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN – Leszka Boska, Tomasza Demendeckiego, Małgorzatę Manowską, Joannę Misztal-Konecką i Włodzimierza Wróbla. Wszyscy kandydaci poza prof. Włodzimierzem Wróblem to osoby powołane do SN na wniosek neoKRS. Pełniący obowiązki I Prezesa SN Aleksander Stępkowski odmówił podjęcia uchwały o przedstawieniu Prezydentowi kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. W głosowaniu oddano 95 głosów. W. Wróbel otrzymał 50 głosów, M. Manowska – 25 głosów, T. Demendecki – 14 głosów, L. Bosek – 4 głosy, J. Misztal-Konecka – 2 głosy.
23 maja 2020 r.	50 sędziów SN wydało oświadczenie, w którym zaapelowali do Prezydenta o namysł przed podjęciem decyzji o powołaniu I Prezesa SN. W oświadczeniu wskazali na liczne uchybienia i nieprawidłowości, które miały miejsce w trakcie Zgromadzenia. Podkreślili, że wybór prezesa spośród kandydatów wyłonionych w wadliwej procedurze nie przyczyni się do umacniania praworządności w Polsce i uderzy w zaufanie do SN. Sędziowie zwrócili uwagę, że brak uchwały Zgromadzenia o którą wnioskowali oznacza, że procedura wyboru kandydatów nie została zakończona, więc nie można powołać nowego prezesa SN.
25 maja 2020 r.	W reakcji na oświadczenie sędziów SN p.o. Pierwszego Prezesa SN Aleksander Stępkowski stwierdził, że wypowiedzi sędziów są dezinformujące, procedura została zakończona, trudności w trakcie Zgromadzenia spowodowali sami sędziowie, którzy usiłowali wymóc w drodze głosowania stosowanie innych procedur niż te, które przewiduje prawo.
26 maja 2020 r.	Prezydent RP Andrzej Duda powołał Małgorzatę Manowską na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.
28 maja 2020 r.	Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych wszczął postępowanie dyscyplinarne przeciwko Waldemarowi Żurkowi w związku z tym, że w pozwie domaga się stwierdzenia, że Kamil Zaradkiewicz nie jest sędzią, a jego powołanie było nieskuteczne.
2 czerwca 2020 r.	Trybunał Konstytucyjny, w odpowiedzi na pytanie neosędziego Kamila Zaradkiewicza, uznał, że nie można kwestionować statusu sędziów, jeśli są powołani przez Prezydenta. Jest to kolejne orzeczenie TK legalizujące osoby powołane na wniosek neoKRS jako sędziów i stwierdzające niekonstytucyjność badania i kwestionowania prawa do orzekania takich osób.
9 czerwca 2020 r.	Izba Dyscyplinarna, orzekając w I instancji, nie zgodziła się na uchylenie immunitetu sędziemu Igorowi Tuleyi.
12 czerwca 2020 r.	Po raz pierwszy od 1990 roku nie odbyło się Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN. Zabrakło kworum, bo nie wszyscy neosędziowie się stawili. Zgromadzenie zostało zwołane na wniosek legalnych sędziów SN, którzy chcieli na nim przyjąć krytyczne uchwały wobec wyboru nowej prezesa SN i działalności Izby Dyscyplinarnej. Posiedzenie zostało odroczone i do dziś się nie odbyło.
22 czerwca 2020 r.	Komisja Wenecka i Dyrektorat Generalny ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy wydały krytyczną opinię w sprawie tzw. ustawy kagańcowej.

15 lipca 2020 r.	<p>Sąd Najwyższy wystąpił z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE w sprawach z pozwów wniesionych do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego sędziego SN.</p> <p>Pozwy złożone przez sędziów sądów powszechnych dotyczą ustalenia tego, czy neosędziowie SN wskazani przez wadliwie wybraną neoKRS, są legalnymi sędziami.</p>
16 lipca 2020 r.	<p>Komisja wolności obywatelskich Parlamentu Europejskiego (LIBE) przyjęła raport dotyczący stanu praworządności w Polsce, krytycznie odnoszącego się do wprowadzonych zmian.</p>
7 sierpnia 2020 r.	<p>Sąd wydał postanowienie o tymczasowym aresztowaniu Margot transseksualnej aktywistki LGBT za zniszczenie furgonetki Fundacji Pro – Prawo do Życia.</p> <p>W reakcji na postanowienie sądu w Warszawie odbył się spontaniczny protest – barykada pod siedzibą Kampanii Przeciw Homofobii, gdzie policja miała zatrzymać Margot. Był to jeden z pierwszych brutalnie stłumionych przez Policję protestów w demokratycznej Polsce podczas, którego policja zatrzymała 48 protestujących. Pomocy prawnej zatrzymanym pro bono udzielały prawniczki i prawnicy z Kolektywu Szpila.</p> <p>8 sierpnia i w kolejnych dniach w całej Polsce odbywały się protesty solidarnościowe, które gromadziły dziesiątki tysięcy osób.</p> <p>Działania Policji podczas Tęczowej nocy zostały szeroko potępione na całym świecie jako nieuzasadnione, nieadekwatne i nieproporcjonalne.</p> <p>Za Margot poręczyli m.in. Halina Bortnowska-Dąbrowska, ks. Adam Boniecki, ks. Michał Jabłoński, Ewa Jassem, Maja Komorowska, Sylwia Poleska-Peryt, Paula Sawicka, rabin Michael Schudrich, Jacek Taylor, ks. Alfred Marek Wierzbicki, Stanisław Wojciechowicz.</p> <p>Po 21 dniach sąd uchylił tymczasowe aresztowanie wobec Margot.</p>
9 września 2020 r.	<p>Zakończyła się kadencja Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara. Dotychczas Sejmowi i Senatowi nie udało powołać się nowego Rzecznika.</p>
16 września 2020 r.	<p>Prokuratura Krajowa skierowała do Izby Dyscyplinarnej przy SN wnioski o uchylenie immunitetu sędzi Beaty Morawiec zamierzając postawić jej zarzuty przywłaszczenia środków publicznych, działania na szkodę interesu publicznego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, nadużycia uprawnień i przyjęcia korzyści majątkowej.</p> <p>Zarzuty wobec sędzi związane są z tym, że jest ona prezeską stowarzyszenia sędziów Themis, które broni wolnych sądów i krytykuje „reformy” ministra Ziobry. Sędzia Morawiec wygrała proces cywilny z ministrem sprawiedliwości Zbigniewem Ziobrą. Minister ma ją przeprosić za szkalujący jej dobre imię komunikat ministerstwa po odwołaniu z funkcji Prezesa SO w Krakowie.</p>
13 października 2020 r.	<p>Izba Dyscyplinarna, na wniosek Wydziału Spraw Wewnętrznych PK uchyliła immunitet Beacie Morawiec sędzi Sądu Okręgowego w Krakowie (I DO 42/20).</p>
22 października 2020 r.	<p>Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis ustawy antyaborcyjnej z 1993 r. zezwalający na aborcję w przypadku ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu jest niezgodny z Konstytucją RP.</p> <p>Wyrok wywołał falę masowych protestów.</p>
18 listopada 2020 r.	<p>Izba Dyscyplinarna prawomocnie uchyliła immunitet sędziemu Sądu Okręgowego w Warszawie Igorowi Tuleyi, zawiesiła go w obowiązkach sędziego i zmniejszyła o 25 proc. pensję (II DO 74/20)</p> <p>Prokuratura chce postawić sędziemu zarzuty za to, że w grudniu 2017 roku wpuścił media na ogłoszenie orzeczenia w sprawie głosowania przez PiS nad budżetem w Sali Kolumnowej Sejmu w grudniu 2016 roku.</p>
18 listopada 2020 r.	<p>Sąd Okręgowy w Warszawie (w jedoosobowym składzie orzekł sędzia Igor Tuleya), w dniu w którym został zawieszony w obowiązkach służbowych, wystąpił z czterema pytaniami prejudycjalnymi do TSUE. Chciał by unijny Trybunał ocenił czy Izba Dyscyplinarna może uchylić immunitet sędziom, zawieszać ich w obowiązkach i czy jej decyzje są ważne.</p>

3 grudnia 2020 r.	<p>Komisja Europejska skierowała do polskiego rządu dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia w sprawie dalszego funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej.</p> <p>Komisja poinformowała o dodaniu nowych zarzutów we wszczętym 29 kwietnia 2020 r. postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Polsce w związku ze zmianami legislacyjnymi w Polsce.</p> <p>Komisja zwróciła uwagę, że Polska narusza prawo UE, dopuszczając Izbę Dyscyplinarną do decydowania w sprawach, które mają bezpośredni wpływ na sędziów.</p>
8 grudnia 2020 r.	<p>Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oddalił na posiedzeniu niejawnym wniosek Prokuratora Generalnego o unieważnienie wyroku Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r.</p>
9 grudnia 2020 r.	<p>Warszawski Sąd Okręgowy przedstawił TSUE kolejne pytania prejudycjalne w związku z zawieszeniem w obowiązkach sędziego Igora Tulei.</p> <p>Pytania przedstawiono w jednej ze spraw, którą odebrano sędziemu Igorowi Tulei, po tym jak w połowie listopada Izba Dyscyplinarna uchyliła mu immunitet i zawiesiła bezterminowo w obowiązkach sędziego. Sąd miał wątpliwości, czy może prowadzić tę sprawę zamiast Tulei, skoro tego ostatniego zawiesiła Izba Dyscyplinarna, której niezależność i bezstronność jest kwestionowana i która powinna powstrzymać się od orzekania w związku z zastosowaniem przez Trybunał środków tymczasowych.</p>
15 stycznia 2021 r.	<p>Prokurator Krajowy Bogdan Świączkowski delegował siedmiu niezależnych prokuratorów do pracy w innych prokuraturach, często kilkaset kilometrów od domu. Jednocześnie część z nich została zdegradowana do prokuratur najniższego szczebla.</p>
21 stycznia 2021 r.	<p>78 sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym i w stanie spoczynku wydała oświadczenie, w którym protestują przeciwko karnym delegacjom prokuratorów, wysyłanych do pracy po kilkaset kilometrów od domu i bronią represjonowanych sędziów, których ściga za orzeczenia Prokuratura Krajowa.</p>
27 stycznia 2021 r.	<p>Komisja Europejska przeszła do kolejnego etapu postępowania przeciwko naruszeniom prawa unijnego, prowadzonego przeciwko polskiemu rządowi w związku z obowiązującą od 14 lutego 2020 roku tzw. ustawą kagańcową.</p>
18 lutego 2021 r.	<p>Do Sejmu RP wpłynął prezydencki projekt nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 935).</p>
18 lutego 2021 r.	<p>Komisja Europejska wezwała Polskę do wykonania wyroku TSUE w sprawie ochrony przyrody w Puszczy Białowieskiej z 17 kwietnia 2018 r. Zdaniem KE polskie władze nie wypełniły wszystkich wskazań tego orzeczenia.</p>
24 lutego 2021 r.	<p>Sąd Apelacyjny w Warszawie wydał wyrok, w którym orzekł, że sędzia Igor Tuleya jest nieprzerwanie sędzią sądu powszechnego Rzeczypospolitej Polskiej, z przypisanym do tego urzędu immunitetem i prawem do orzekania. (II AKz 1394/20)</p> <p>Sąd rozpoznawał zażalenie prokuratury na ostatnie orzeczenie sędziego Tulei przed jego zawieszeniem przez Izbę Dyscyplinarną, w którym zadał pytania prejudycjalne do TSUE.</p>
25 lutego 2021 r.	<p>Sejm RP uchwalił 11 nowelizację ustawy o Sądzie Najwyższym, która zmienia zasady wyboru Prezesów SN kierujących pracą poszczególnych Izb, przyznaje Prezydentowi RP kompetencję do powierzenia wykonywania obowiązków Prezesa Izby wybranemu sędziemu danej Izby oraz przyznaje Pierwszemu Prezesowi SN uprawnienia do dowolnego kształtowania, w każdej Izbie, składów sędziowskich rozpoznających zagadnienia prawne w poszerzonych składach i ustalania kolejności rozpoznawania tych najważniejszych dla obywateli i władzy spraw.</p>
2 marca 2021 r.	<p>TSUE wydał wyrok w sprawie z pytań prejudycjalnych przedstawionych przez NSA w 2018 r. dotyczących nominacji sędziów do SN przez neoKRS. (C-824/18)</p> <p>Trybunał uznał, że rządzący nie mogą celowo zmieniać prawa w taki sposób, by zapobiec udzieleniu odpowiedzi na pytania NSA. Podkreślił, że państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić niezależność sądów – także w aspekcie dotyczącym powoływania sędziów.</p>

	<p>Zdaniem TSUE, o ile prawo UE nie zawsze wymaga, by kandydaci na sędziów mieli prawo do odwołania, o tyle w sytuacji takiej, jaka wystąpiła w konkursie do SN, istnienie odwołania jest konieczne, by rozwiać wątpliwości co do niezawisłości osób powołanych w rezultacie takiego naboru.</p> <p>W ocenie TSUE, skoro polskie prawo przewidywało możliwość odwołania od uchwały neoKRS, to władza nie może wprowadzać zmian, które czyniłyby to prawo nieskutecznym lub pozornym.</p>
2 marca 2021 r.	<p>Julia Przyłębska kierująca TK stwierdziła, że zawarte w orzeczeniu TSUE sugestie dotyczące działania sądów powszechnych w Polsce stanowią oczywiste naruszenie fału konstytucyjnego RP i wykraczają rażąco poza ustalenia traktatowe, naruszając fundamenty działalności UE jako wspólnoty suwerennych państw.</p>
3 marca 2021 r.	<p>PiS zwróciło się do rządu o podjęcie uchwały w sprawie skierowania wniosku do TK o ustosunkowanie się do orzeczenia TSUE, którego fragmenty kwestionują wyższość konstytucji wobec wszystkich źródeł prawa w RP.</p>
15 marca 2021 r.	<p>Do Izby Dyscyplinarnej wpłynął wniosek Prokuratury Krajowej o zatrzymanie i przymusowe doprowadzenie sędziego Igora Tuleyi do prokuratury w celu postawienia mu zarzutów i przesłuchania go w charakterze podejrzanego.</p>
16 marca 2021 r.	<p>Wydział Spraw Wewnętrznych Prokuratury Krajowej wystąpił o uchylenie immunitetów trzem sędziom Sądu Najwyższego, w tym prof. Włodzimierzowi Wróblowi, który uzasadniał uchwałę połączonych izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. i jako jedyny uzyskał poparcie większości sędziów SN w wyborach kandydatów na Pierwszego Prezesa SN.</p> <p>Prokuratura zamierza postawić im zarzuty nieumyślnego niedopełnienia obowiązku rozstrzygania spraw zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zdaniem prokuratora doprowadzili oni do bezprawnego pobytu dwóch osób w zakładach karnych.</p>
17 marca 2021 r.	<p>Sąd Najwyższy wydał oświadczenie podpisane przez Prezesa Izby Karnej i Prezesa Izby Kontroli Nadzwyczajnej wz. Pierwszego Prezesa SN, w którym przedstawił szczegóły dotyczące spraw, w których prokuratura wystąpiła o uchylenie immunitetu trzem sędziom SN.</p> <p>Z oświadczenia wynika, że nieprawidłowości miały miejsce, lecz wynikały z błędów sekretariatów. W Sądzie Najwyższym było prowadzone postępowanie dyscyplinarne, a odpowiedzialni za błędy pracownicy zostali ukarani.</p>
17 marca 2021 r.	<p>Ponad 60 Sędziów Sądu Najwyższego wydało oświadczenie, w którym sprzeciwiają się praktyce kierowania przez Prokuraturę wniosków o uchylenie immunitetu sędziów opartych na zarzutach związanych z procesem orzekania. Sędziowie sprzeciwili się temu, aby oceny zasadności wniosków dokonywała Izba Dyscyplinarna, której niezależność i bezstronność zostały skutecznie podważone w orzeczeniach TSUE, SN i sądów powszechnych.</p> <p>Zdaniem sędziów SN kierowanie wniosków o uchylenie immunitetu stanowi przykład instrumentalnego wykorzystywania prawa do zdyskredytowania w opinii publicznej sędziów krytycznie nastawionych do zmian w systemie wymiaru sprawiedliwości i jest jednocześnie próbą wywołania efektu mrożącego w odniesieniu do innych sędziów.</p> <p>Sędziowie w oświadczeniu zwracają uwagę opinii publicznej w kraju i za granicą na postępujący proces demontażu ustroju demokratycznego państwa prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.</p>
20 marca 2021 r.	<p>Prokurator Krajowy Bogdan Świączkowski zażądał od Sądu Najwyższego wydania akt spraw rozpoznawanych przez Izbę Karną i informacji o organizacji pracy w Izbie Karnej oraz w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.</p> <p>Akta którymi interesuje się Prokuratura Krajowa to 25 spraw dotyczących odwołań od orzeczeń sądu dyscyplinarnego dla adwokatów, które rozpoznawała Izba Karnej w związku z orzeczeniami TSUE, które należały do właściwości Izby Dyscyplinarnej.</p>



22 marca 2021 r.	<p>Sąd Okręgowy w Katowicach wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości UE z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi statusu sędziów nominowanych i awansowanych przez neoKRS. Pytania dotyczą blisko tysiąca sędziów.</p> <p>Sąd pytał między innymi o to, czy można mówić o legalnym sędzi, jeśli w jego składzie znalazły się osoby powołane przez neoKRS, skoro <i>„obecna KRS wybrana sprzecznie z polskimi przepisami konstytucyjnymi i ustawowymi nie jest organem niezależnym i nie zasiadają w niej przedstawiciele środowiska sędziowskiego powołani w jej skład niezależnie od władzy wykonawczej i ustawodawczej (...)”</i></p>
22 marca 2021 r.	<p>Sąd Apelacyjny w Krakowie uznał, że Izba Dyscyplinarna działająca przy SN nie uchyliła immunitetu i nie zawiesiła skutecznie sędzi Beaty Morawiec. Sąd orzekł, że Izba nie może uchylać sędziom immunitetów, bo w kwietniu 2020 roku jej działalność orzecznicza zawiesił Trybunał Sprawiedliwości UE.</p>
31 marca 2021 r.	<p>Komisja Europejska skierowała do Trybunału Sprawiedliwości UE sprawę przeciwko Polsce w związku z ustawą kagańcową i zwróciła się w ramach środków tymczasowych m.in. o zawieszenie rozpoznawania spraw o uchylenie immunitetu przez Izbę Dyscyplinarną, zawieszenie skuteczności wszystkich dotychczas wydanych przez tą Izbę decyzji w tym zakresie.</p>
15 kwietnia 2021 r.	<p>Trybunał Konstytucyjny Julii Przyłębskiej orzekł, że artykuł, który pozwala pełnić RPO swoją funkcję po upływie kadencji, jeżeli nie został wybrany następca, jest niezgodny z Konstytucją RP. Tym samym usunął Adama Bodnara z funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich.</p> <p>Trybunał badał konstytucyjność przepisu ustawy o RPO ustawowego wydłużenia okresu sprawowania funkcji przez RPO w sytuacji, gdy po upływie jego określonej w konstytucji pięcioletniej kadencji nie zostanie wybrany jego następca. Kadencja Bodnara upłynęła 9 września 2020 roku. Wniosek do trybunału złożyli w tej sprawie posłowie PiS.</p> <p>W wydaniu orzeczenia uczestniczył sędzia dubler.</p>
15 kwietnia 2021 r.	<p>Rzecznik generalny TSUE Evgeni Tanchev wydał opinie w dwóch sprawach pytań prejudycjalnych dotyczących statusu osób powołanych do Sądu Najwyższego na wniosek neoKRS (C-487/19 i C-508/19).</p> <p>W opiniach stwierdził, że dwie nowo utworzone izby polskiego Sądu Najwyższego mogą nie spełniać wymogów ustanowionych w prawie Unii, w przypadku gdy zasiadający w nich sędziowie zostali powołani do pełnienia urzędu z rażącym naruszeniem przepisów krajowych dotyczących powoływania sędziów tego sądu.</p> <p>Rzecznik stwierdził, że sąd krajowy powinien ocenić oczywisty i umyślny charakter tego naruszenia oraz jego wagę.</p>
16 kwietnia 2021 r.	<p>W życie weszła 11 nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym. Wcześniej Sejm RP odrzucił większość poprawek Senatu. (Dz.U. 2021 poz. 611)</p> <p>Ustawa zmienia zasady wyboru Prezesów SN kierujących pracą poszczególnych Izb na wzór wyborów Pierwszego Prezesa SN, przyznaje Prezydentowi RP kompetencję do powierzenia wykonywania obowiązków Prezesa Izby wybranemu sędziemu danej Izby oraz przyznaje Pierwszemu Prezesowi SN uprawnienia do dowolnego kształtowania, w każdej Izbie, składów sędziowskich rozpoznających zagadnienia prawne w poszerzonych składach i ustalania kolejności rozpoznawania tych najważniejszych dla obywateli i władzy spraw.</p>
20 kwietnia 2021 r.	<p>Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy odrzuciło kandydatury polskiego rządu na sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Rada zwróciła się do Polski o wystawienie nowych osób. Wcześniej, 9 kwietnia kandydatury odrzuciła Komisja Rady Europy do spraw wyboru sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.</p> <p>Głównym powodem odrzucenia listy polskich kandydatów była transparentna procedura wskazania kandydatów.</p> <p>9-letnia kadencja sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z Polski Krzysztofa Wojtyczyka kończy się 31 października 2021 r.</p>

22 kwietnia 2021 r.	<p>Po dwóch dniach posiedzenia prowadzonego do późnych godzin nocnych Izba Dyscyplinarna działająca przy Sądzie Najwyższym nie wyraziła zgody na zatrzymanie i siłowe doprowadzenie na przesłuchanie sędziego Igora Tulei jednocześnie kwestionując w ustnym uzasadnieniu tej decyzji zasadność uchylenia sędziemu immunitetu.</p> <p>Wskutek tego rozstrzygnięcia sytuacja sędziego Igora Tulei nie uległa jednak zmianie – sędzia nadal jest pozbawiony możliwości orzekania i otrzymuje znacząco obniżone wynagrodzenie.</p>
6 maja 2021 r.	<p>Rzecznik generalny TSUE Evgeni Tanchev wydał opinię w sprawie ze skargi Komisji Europejskiej z dnia 25 października 2019 r. dotyczącej nowego modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce (C-791/19), w której zarekomendował Trybunałowi Sprawiedliwości UE wydanie orzeczenia stwierdzającego, że polskie ustawodawstwo dotyczące systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów jest sprzeczne z prawem Unii.</p> <p>Trybunał Sprawiedliwości UE ogłosi wyrok w tej sprawie 15 lipca 2021 r.</p>
6 maja 2021 r.	<p>Naczelny Sąd Administracyjny, wykonując wyrok TSUE z 2 marca 2021 r., orzekając w 5 sprawach z odwołań od uchwał neoKRS w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) kandydatów na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej i Izbie Karnej stwierdził, że w konkursach doszło do rażącego naruszenia prawa i uchylił zaskarżone uchwały. NSA uznał, że neoKRS nie jest organem wystarczająco niezależnym, a w ogłoszeniu o wolnych etatach w SN brak było kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.</p>
7 maja 2021 r.	<p>Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu orzekł, że wybór w 2015 r. trzech osób (m.in. M. Muszyńskiego) na obsadzone już stanowiska sędziowskie w Trybunale Konstytucyjnym był wadliwy, a orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej wydane z udziałem sędziów dublerów naruszają Europejską Konwencję Praw Człowieka. Poprzez obsadzenie w Trybunale Konstytucyjnym sędziego "dublera", tym samym Polska naruszyła prawo do rzetelnego procesu i prawo do sądu. (sprawa Xero Flor przeciwko Polsce)</p> <p>ETPCz stwierdził, że w sprawie doszło do naruszenia art. 6 § 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zakresie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez trybunał ustanowiony ustawą.</p> <p>Jest to pierwsze wydane przez organ międzynarodowy w sprawie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, w którym potwierdzono, że wybór 3 osób na stanowiska sędziowskie w 2015 r. był wadliwy, a składy Trybunału Konstytucyjnego z ich udziałem naruszają prawo do sądu/trybunału ustanowionego ustawą.</p>
10 maja 2021 r.	<p>ETPCz zakomunikował polskiemu rządowi kolejnych pięć spraw związanych z naruszeniem prawa do sądu i nadał wszystkim sprawom dotyczącym zmian w polskim wymiarze sprawiedliwości pilny status. Są to skargi m.in. sędziów Bilińskiego i Juszczyżyna.</p>
10 maja 2021 r.	<p>Sąd Okręgowy w Olsztynie wstrzymał wykonanie uchwały Izby Dyscyplinarnej o zawieszeniu sędziego Pawła Juszczyżyna.</p> <p>Sędzia Juszczyżyn pod koniec kwietnia pozwał Izbę Dyscyplinarną o naruszenie jego dóbr osobistych i domaga się uznania, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem w rozumieniu prawa polskiego i europejskiego. Żeby zabezpieczyć swoje prawa do czasu wydania wyroku w tej sprawie, sędzia wystąpił o wydanie zabezpieczenia i umożliwienie mu orzekania w tym czasie.</p>
17 maja 2021 r.	<p>Izba Dyscyplinarna działająca przy SN odroczyła do 1 lipca posiedzenie w sprawie uchylenia immunitetu prezesowi Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN Józefowi Iwulskiemu. Neosędziowie przychyliłi się do niektórych z kilkunastu wniosków obrony i zdecydowali o odroczeniu posiedzenia do dnia 1 lipca i wezwaniu charakterze świadka profesora Adama Strzembosza, byłego pierwszego prezesa Sądy Najwyższego.</p>

19 maja 2021 r.	Przed Wielką Izbą ETPC odbyła się rozprawa ws. Grzęda przeciwko Polsce. Sprawa dotyczy wygaszenia kadencji sędziów-członków KRS. Na skutek uchwalonej przez PiS w grudniu 2017 r. nowelizacji ustawy o KRS, kadencja sędziego Jana Grzędy w KRS została skrócona. W skardze do ETPCz zarzucił on Polsce arbitralne przerwanie kadencji oraz naruszenie prawa do sądu i skutecznego środka odwoławczego.
20 maja 2021 r.	Rzecznik generalny TSUE przedstawił opinię w sprawie pytań prejudycjalnych zadanych przez sędzię Annę Bator-Ciesielską z Sądu Okręgowego w Warszawie i wskazał, że „prawo Unii Europejskiej sprzeciwia się polskiej praktyce delegowania sędziów do sądów wyższej instancji” Pytanie dotyczy zgodności możliwości podejmowania jednoosobowej decyzji o awansowaniu sędziów (przez Ministra Sprawiedliwości) z wymogiem niezależności sądownictwa, a także z prawami oskarżonego.
21 maja 2021 r.	Ministerstwo Sprawiedliwości skierowało do Sądu Najwyższego kasację od wyroku nakazującego Ministrowi Sprawiedliwości Zbigniewowi Ziobrze przeprosić sędzię Beatę Morawiec za naruszenie jej dóbr osobistych. W 2017 r. Minister odwołał sędzie z funkcji prezesa SO w Krakowie i opublikował na stronie komunikat, który sugerował udział sędzi w wyłudzeniu pieniędzy przez dyrektorów sądów.
31 maja 2021 r.	Izba Dyscyplinarna działająca przy SN, po wielogodzinnym, utajnionym posiedzeniu, nie wyraziła zgody na pociągnięcie sędziego SN Włodzimierza Wróbla do odpowiedzialności karnej. Uzasadniający decyzję neosędzie Adam Tomczyński z Izby Dyscyplinarnej wskazał w ustnych motywach, że sędziemu Wróblowi należy się postępowanie dyscyplinarne, a nie karne.
7 czerwca 2021 r.	Izba Dyscyplinarna przy SN zmieniła uchwałę wydaną w pierwszej instancji i odmówiła uchylenia immunitetu sędzi Beacie Morawiec z Sądu Okręgowego w Krakowie. Tym samym uchylono także zawieszenie i decyzję o obniżeniu uposażenia sędzi. Zdaniem neosędziów, którzy wydali tę decyzję, materiał dowodowy przedstawiony przez prokuraturę nie wskazuje na dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przez sędzię przestępstw wskazanych we wniosku o uchylenie immunitetu. Po 238 dniach sędzia Morawiec może wrócić do orzekania.
29 czerwca 2021 r.	Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie Broda i Bojara przeciwko Polsce (skarga nr 26691/18 i 27367/18). ETPCz orzekając w sprawie dwojga sędziów Aliny Bojary i Mariusza Brody, wiceprezesów SO w Kielcach, odwołanych ze stanowisk przed zakończeniem kadencji, bez podania powodu, faksem przez Zbigniewa Ziobrę uznał, że Polska naruszyła Europejską Konwencję Praw Człowieka (Art. 6 ust. 1 EKPCz – prawo do sądu). Trybunał uznał za zasadne argumenty sędziów, którzy wskazywali, że decyzje ministerialne o ich odwołaniu nie były uzasadnione i wyłączone spod kontroli sądowej – nie mieli możliwości odwołania się od nich. W podobny sposób odwołanych zostało niemal 150 innych prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych. Sędziowie ci nie mieli możliwości odwołania się od tych decyzji. Trybunał nakazał Polsce zapłacić skarżącym sędziom po 20.000 euro.
2 lipca 2021 r.	Izba Dyscyplinarna uchyliła immunitet SSN Józefowi Iwulskiemu Prezesowi Sądu Najwyższego kierującemu Izbą Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN. Jednocześnie neosędziowie zawiesili sędziego w czynnościach służbowych i obniżyli jego wynagrodzenie o 25%. Prokuratura chce postawić mu zarzut popełnienia zbrodni komunistycznej polegającej na bezprawnym skazaniu w stanie wojennym 21-letniego robotnika za kolportowanie ulotek wymierzonych we władze PRL.
14 lipca 2021 r.	Trybunał Sprawiedliwości UE zawiesił działalność Izby Dyscyplinarnej oraz anulował wszystkie, podjęte przez nią decyzje w sprawach o uchylenie immunitetów sędziowskich. Postanowienie o zarządzeniu środków tymczasowych (tzw. interim measures) zapadło w sprawie ze skargi KE przeciwko Polsce dot. ustawy kagańcowej (C 204/21 R).

14 lipca 2021 r.	Trybunał Konstytucyjny Julii Przyłębskiej orzekł, że Polska nie musi respektować decyzji TSUE nakładających środki tymczasowe dotyczące ustroju sądownictwa i trybu postępowania przed polskimi sądami. TK orzekł, że przepisy Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w tym zakresie są niezgodne z polską Konstytucją. W składzie Trybunału zasiadał sędzia dubler – Justyn Piskorski, czym naruszył Europejską Konwencję Praw Człowieka.
15 lipca 2021 r.	Adam Bodnar zakończył pełnienie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich. Tę datę wskazał TK Julii Przyłębskiej w wyroku z 15 kwietnia 2021 r.
15 lipca 2021 r.	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że Polska uchybiła zobowiązaniom państwa członkowskiego wprowadzając nowy model odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów oraz tworząc specjalną Izbę Dyscyplinarną w SN. Wyrok zapadł w sprawie ze skargi Komisji Europejskiej dotyczącej reżimu dyscyplinarnego wobec sędziów w Polsce (sygn. C-791/19).
20 lipca 2021 r.	Komisja Europejska dała polskiemu rządowi czas do 16 sierpnia na poinformowanie, czy i jak Polska podporządkowała się lipcowym orzeczeniom TSUE. Jeśli do tego czasu Polska nie zastosuje się do orzeczeń Trybunału, to KE będzie wnioskować do TSUE o nałożenie kar finansowych.
22 lipca 2021 r.	Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce (skarga 43447/19). ETPCz orzekł, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem w rozumieniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Sprawa dotyczyła adwokatkę, która w wyniku postępowania dyscyplinarnego została zawieszona w czynnościach w związku z różnymi naruszeniami Kodeksu Etyki Adwokackiej. W ostatniej instancji jej sprawa została rozpoznana przez Izbę Dyscyplinarną działającą przy SN. W związku z tym, powołując się na prawo do bezstronnego sądu i rzetelnego procesu, złożyła przeciwko Polsce skargę do ETPCz, w której zarzuciła nowej Krajowej Radzie Sądownictwa i Izbie Dyscyplinarnej brak niezależności.
27 lipca 2021 r.	Ponad 4.000 polskich sędziów i prokuratorów podpisało się pod apelem wzywającym do pełnego wykonania lipcowych orzeczeń TSUE oraz natychmiastowego zaprzestania działalności Izby Dyscyplinarnej. Inicjatorami apelu byli sędziowie z sądów olsztyńskich, którzy jako pierwsi 22 lipca opublikowali apel z wezwaniem.
30 lipca 2021 r.	Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Ziobro podważa konstytucyjność jednego z najważniejszych zapisów Konwencji – prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 EKPC).
30 lipca 2021 r.	Sąd Okręgowy w Olsztynie orzekł, że decyzja Izby Dyscyplinarnej o zawieszeniu sędziego Pawła Juszczyżyna z Sądu Rejonowego w Olsztynie nie jest orzeczeniem. Sąd nakazał natychmiastowe przywrócenie sędziego do pracy. Wyrok zapadł w sprawie z pozwu o ochronę dóbr osobistych, jaki sędzia Paweł Juszczyżyn złożył przeciwko I prezes Sądu Najwyższego i przeciwko prezesowi Izby Dyscyplinarnej.
5 sierpnia 2021 r.	Małgorzata Manowska zajmująca stanowisko I Prezesa SN, wydała dwa zarządzenia, które miały wykonywać lipcowe orzeczenia TSUE. Zadecydowała, że tymczasowo niektóre nowe sprawy wpływające do Izby Dyscyplinarnej (w szczególności sprawy dyscyplinarne sędziów i sprawy o uchylenie immunitetu sędziów) mają być przetrzymywane w sekretariacie Pierwszego Prezesa SN i nierozpoznawane. Sprawy, które wpłynęły do SN wcześniej i są w toku w Izbie Dyscyplinarnej, mogą się toczyć dalej. Zarządzenia jedynie w sposób pozorny odnoszą się do orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE i w żadnym razie ich nie wykonują.

11 sierpnia 2021 r.	Małgorzata Manowska, wydała kolejne zarządzenie, którym skorygowała te z 5 sierpnia i postanowiła, że tzw. sprawy pilne o uchylenie immunitetu w trybie 24 godzinnym i wyrażenie zgody na tymczasowe aresztowanie wobec sędziów będą rejestrowane w Izbie Dyscyplinarnej i rozpoznawane. Do rozpoznawania tych spraw mają być wyznaczani sędziowie z Izby Karnej.
12 sierpnia 2021 r.	Jarosław Duś z Izby Dyscyplinarnej zignorował postanowienie TSUE z 14 lipca 2021 r. o zarządzeniu środków tymczasowych i rozpoznał sprawę o uchylenie immunitetu sędziemu. Decyzja ID jest bezprawna i stanowi naruszenie zarządzonych środków tymczasowych, którymi TSUE zawiesił działalność ID.
16 sierpnia 2021 r.	Polski Rząd przekazał Komisji Europejskiej odpowiedź na wezwanie z 20 lipca. W odpowiedzi rząd poinformował KE, że Polska będzie kontynuowała zmiany w wymiarze sprawiedliwości, w planach jest likwidacja Izby Dyscyplinarnej w obecnej postaci. Polski rząd poinformował też, że wystąpił o uchylenie postanowienia TSUE o zastosowaniu środka tymczasowego w sprawie Izby Dyscyplinarnej. Podstawą wniosku miały być wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca.
20 sierpnia 2021 r.	Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie uchylił tymczasowe aresztowanie zastosowane wobec prokuratora oskarżonego o korupcję. Według sądu Izba Dyscyplinarna, która uchyliła immunitet prokuratorowi nie jest sądem, a tym samym w sprawie brak jest skutecznej zgody na ściganie prokuratora.
24 sierpnia 2021 r.	Sąd Okręgowy w Częstochowie wydał wyrok, w którym powołał się wprost na wyrok ETPCz z 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce oraz – zgodnie z postanowieniem zabezpieczającym TSUE z 14 lipca br. – pominął przepisy tzw. ustawy kagańcowej. Sąd Okręgowy uchylił wyrok sądu pierwszej instancji i skierował sprawę do ponownego rozpatrzenia w związku z tym, że w składzie sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie zasiadała osoba powołana na urząd sędziego w procedurze przez neoKRS. Wobec sędziego Adama Synakiewicza, który wydał ten wyrok, rzecznik dyscyplinarny wszczął postępowanie wyjaśniające, a Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro odsunął go na miesiąc od wykonywania czynności służbowych.
25 sierpnia 2021 r.	Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał środek tymczasowy i zobowiązał polskie władze do zapewnienia afgańskim uchodźcom przetrzymywanym przez Straż Graniczną na granicy żywności, wody, opieki medycznej.
26 sierpnia 2021 r.	Izba Dyscyplinarna po raz kolejny naruszyła zarządzane przez TSUE środki tymczasowe zawieszające jej działalność w sprawach o uchylenie immunitetu sędziego. Orzekając jednoosobowo Małgorzata Bednarek bezprawnie rozpoznała wniosek o uchylenie immunitetu dwóm sędziom z Tarnowa.
30 sierpnia 2021 r.	Koniec kadencji Prezesów SN kierujących Izbą Cywilną (SSN Dariusza Zawistowskiego) i Izbą Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (SSN Józefa Iwulskiego). Sędziowie Izby Cywilnej nie wybrali kandydatów na nowego prezesa Izby. Zgromadzenie sędziów IC odroczyło wybór kandydatów do czasu rozstrzygnięcia przez TSUE spraw dot. statusu neosędziów w SN. Sędziowie Izby Pracy wybrali 3 kandydatów w maju.
2 sierpnia 2021 r.	Prezydent RP Andrzej Duda, na wniosek Rady Ministrów wydał rozporządzenie o wprowadzeniu 30-dniowego stanu wyjątkowego na obszarze przygranicznym w części województwa podlaskiego i lubelskiego. Rząd tłumaczył wniosek kryzysową sytuacją na granicy, gdzie na skutek działań reżimu Łukaszenki z Białorusi do Polski, Litwy i Łotwy wypychanych są tysiące migrantów z bliskiego wschodu. Skutkiem wprowadzenia stanu wyjątkowego jest całkowity brak dostępu do obszaru przygranicznego dla m.in. mediów, organizacji obywatelskich, aktywistów i adwokatów.

2 września 2021 r.	Prezydent RP Andrzej Duda powierzył wykonywanie obowiązków Prezesa Izby Cywilnej Małgorzacie Manowskiej, która pełni funkcję I Prezesa SN. Prezydent powołał też SSN Piotra Prusinowskiego (legalny sędzia SN) na Prezesa SN kierującego Izbą Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.
3 września 2021 r.	Małgorzata Manowska zarządzająca tymczasowo Izbą Cywilną, wbrew woli sędziów IC, zwołała na 7 września zgromadzenie sędziów tej izby w celu wyboru kandydatów na Prezesa SN kierującego jej pracami. Decyzja Manowskiej budziła poważne wątpliwości, bo zgromadzenie sędziów w celu wyboru kandydatów na prezesa IC trwa od 29 czerwca i decyzją większości sędziów zostało wtedy odroczone do czasu wydania orzeczeń przez TSUE w istotnych sprawach dotyczących statusu neosędziów.
7 września 2021 r.	Odbyło się zgromadzenie sędziów Izby Cywilnej SN zwołane przez M. Manowską. Zgromadzenie nie wybrało kandydatów na Prezesa tej izby z powodu braku quorum. Legalni sędziowie opuścili posiedzenie. Kolejne posiedzenie zostało wyznaczone na 16 września.
7 września 2021 r.	Komisja Europejska wystąpiła do Trybunału Sprawiedliwości UE o nałożenie na Polskę kar finansowych w związku z niewykonaniem środków tymczasowych zarządzonych 14 lipca przez TSUE oraz wezwała do usunięcia uchybienia w związku z niewykonaniem przez polskie władze wyroku TSUE z 15 lipca w sprawie Izby Dyscyplinarnej i nowego reżimu dyscyplinarnego wobec sędziów.
13 września 2021 r.	Sędzia SO w Warszawie Piotr Gąciarek został odsunięty od orzekania przez Prezesa tego sądu Piotra Schaba, który jest jednocześnie Rzecznikiem Dyscyplinarnym Sędziów Sądów Powszechnych. Powodem zarządzenia natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego Gąciarka jest jego decyzja odstąpieniu od orzekania z sędzią awansowanym przy udziale neoKRS.
16 września 2021 r.	Sąd Najwyższy uchylił orzeczenie tego sądu wydane z udziałem neosędziego z Izby Karnej powołanego na wniosek neoKRS wskazując, że udział takiej osoby w orzekaniu skutkuje tym, że sąd jest nienależycie obsadzony, co stanowi bezwzględną przyczynę odwoławczą. To pierwsze orzeczenie SN, którym uchylono postanowienie wydane przez osobę z grupy tzw. nowych sędziów SN.
21 września 2021 r.	Naczelny Sąd Administracyjny uchylił 6 uchwał neoKRS z sierpnia 2018 r. w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) kandydatów na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych stwierdzając, że w konkursach doszło do rażącego naruszenia prawa. NSA uznał uchwały neoKRS za niezgodne z prawem, a samo postępowanie za nieważne. Powołując się na orzecznictwo TSUE (m.in. wyrok TSUE z 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18) ETPCz i Sądu Najwyższego NSA stwierdził, że KRS nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów.
23 września 2021 r.	Izba Dyscyplinarna w składzie 3-osobowym uchyliła immunitet sędziemu SN Markowi Pietruszyńskiemu. Tym samym po raz kolejny naruszyła zarządzone przez TSUE środki tymczasowe zawieszające jej działalność w sprawach o uchylenie immunitetu sędziego.
27 września 2021 r.	Na trzecim posiedzeniu Zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej SN, neosędziowie wybrani do SN w wadliwej procedurze dokonali wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa kierującego pracą Izby Cywilnej. Pozwala im na to znowelizowana głosami PiS ustawa o SN, przewidująca możliwość wyboru kandydatów przy udziale zaledwie 1/3 członków zgromadzenia.  Wszyscy prawidłowo powołani sędziowie SN opuścili posiedzenie wskazując, że zgromadzenie sędziów w celu wyboru kandydatów na prezesa IC trwa od 29 czerwca 2021 i decyzją większości sędziów zostało odroczone do czasu wydania orzeczeń przez TSUE w istotnych sprawach dotyczących statusu neosędziów.



27 września 2021 r.	<p>Europejski Trybunał Praw Człowieka – zaledwie po 7 dniach od złożenia skargi w Trybunale – zakomunikował polskiemu rządowi sprawę Afgańczyków i Afganek przebywających na granicy w Usnarzu Górnym. Jednocześnie przedłużył bezterminowo i rozszerzył środki tymczasowe zarządzane 25 sierpnia 2021, zobowiązując dodatkowo polskie władze do zapewnienia kontaktu pełnomocnikom ze skarżącymi osobami oraz zakazał wypychania ich na Białoruś.</p> <p>Prawnicy, którzy niezwłocznie próbowali dotrzeć do koczujących na granicy migrantów, nie zostali do nich dopuszczeni.</p>
30 września 2021 r.	Prezydent RP powołał Joannę Misztal-Konecką na stanowisko Prezesa SN kierującego pracami Izby Cywilnej.
30 września 2021 r.	Sejm RP wyraził zgodę na przedłużenie stanu wyjątkowego przy granicy z Białorusią o 60 dni. Tymczasem na granicy zmarło już 6 uchodźców, a Straż Graniczna stosuje tzw. „push back”, czyli wywozi migrantów z terytorium Polski z powrotem na granicę, często pozostawiając w lesie na pasie pomiędzy polskimi zasiekami a białoruskimi.
6 października 2021 r.	<p>Trybunał Sprawiedliwości UE wydał wyrok w sprawie sędziego Waldemara Żurka, w którym orzekł, że nie można przenosić sędziów do innego sądu lub między wydziałami bez ich zgody. Takie działanie może naruszać zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów.</p> <p>Odnosząc się do pytania prejudycjalnego Sądu Najwyższego dot. statusu neo-sędziów z Izby Kontroli Nadzwyczajnej i wydawanych przez nich orzeczeń stwierdził, że zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, sądy mogą uznawać orzeczenia wydane przez neo-sędziów w Sądzie Najwyższym za niebyłe, jeśli stwierdzą, że powołanie takiej osoby nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa. (sygn. C-487/19).</p>
7 października 2021 r.	<p>Trybunał Konstytucyjny na wniosek premiera Mateusza Morawieckiego wydał rozstrzygnięcie podważające fundamenty Unii Europejskiej. Stwierdził 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.</p> <p>Trybunał Konstytucyjny zakwestionował zasadę lojalnej współpracy i zasadę prymatu prawa UE nad prawem krajowym, a polscy obywatele zostali pozbawieni prawa do ochrony, takiej, jaką mają wszyscy inni obywatele państw członkowskich UE, swoich praw przed sądami.</p> <p>Pod pozorem kontroli konstytucyjności interpretacji przepisów Traktatu o Unii Europejskiej TK dokonał oceny zgodności orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE z polską Konstytucją, a rozstrzygnięcie w istocie prowadzi do wywołania skutku w postaci uniemożliwienia polskim sądom stosowania wykładni przepisów Unii Europejskiej ustanowionych przez Trybunał Sprawiedliwości UE.</p>
10 października 2021 r.	W wielu miastach Polski, w reakcji na rozstrzygnięcie TK z 7 października, odbyły się wielotysięczne manifestacje poparcia dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Protestujący wyrazili swój sprzeciw wobec decyzji TK, której skutkiem jest wyprowadzenie Polski z europejskiego porządku prawnego.
11 października 2021 r.	NSA, wykonując wyrok TSUE z 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, uchylił 7 kolejnych uchwał neokRS z sierpnia 2018 r. w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) kandydatów na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych i w Izbie Dyscyplinarnej.
16 października 2021 r.	<p>Jarosław Kaczyński, w wywiadzie dla radia RMF FM kogo, przedstawił plany na kolejny etap „reformy wymiaru sprawiedliwości” w Polsce. Najważniejsze założenia to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– likwidacja Sądu Najwyższego w jego konstytucyjnej formie (w jego miejsce ma powstać „niewielki sąd, którego zadaniem będzie porządkowanie orzecznictwa”),</li> <li>– likwidację sądów rejonowych (ich rolę przejmą sądy okręgowe, które teraz będą sądami pierwszej instancji we wszystkich sprawach),</li> </ul>

	<p>– likwidację sądów apelacyjnych (w ich miejsce powstaną nowe sądy regionalne, które będą sądami drugiej instancji i przejmą od SN rozpoznawanie kasacji),</p> <p>– likwidację Izby Dyscyplinarnej „bo się nie sprawdziła”.</p> <p>Pod pozorem reorganizacji sądów i ich usprawnienia, ma być przeprowadzona ostateczna likwidacja niezależności sądów i ich odrębności ustrojowej jako trzeciej władzy.</p>
19 października 2021 r.	Debata w Parlamencie Europejskim z udziałem Przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen i premiera Mateusza Morawieckiego na temat kryzysu praworządności w Polsce i nadrzędności prawa UE w związku z „wyrokiem” Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2021 r.
21 października 2021 r.	Parlament Europejski przyjął Rezolucję w sprawie kryzysu praworządności w Polsce i nadrzędności prawa UE, w której wezwał Komisję Europejską i Radę do podjęcia pilnych i skoordynowanych działań na rzecz przywrócenia w Polsce praworządności. Europarlamentarzyści wezwali również do wszczęcia szeregu procedur przeciwnaruszeniowych (dot. TK, neoKRS, nowej Izby Kontroli Nadzwyczajnej w SN i prokuratury krajowej), uruchomienia procedury przewidzianej w rozporządzeniu wprowadzającym mechanizm warunkowości i wstrzymania zatwierdzenia polskiego KPO do czasu pełnego i prawidłowego wykonania orzeczeń TSUE przez Polskę.
27 października 2021 r.	Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości UE nałożył na Polskę karę 1.000.000 euro dziennie za niezastosowanie się do orzeczonych przez TSUE w lipcu 2021 r. środków tymczasowych dotyczących funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej i stosowania przepisów ustawy kagańcowej.
28 października 2021 r.	Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) wykluczyła polską Krajową Radę Sądownictwa ze swoich szeregów. ENCJ stwierdziła, że polska KRS nie przestrzega statutu organizacji, nie jest niezależna od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a w obliczu działań zagrażających podstawowym wartościom – niezależności i autonomii wymiaru sprawiedliwości – KRS nie stoi już na straży niezależności sądownictwa: nie broni sądownictwa i indywidualnych sędziów.
29 października 2021 r.	Parlament Europejski wniósł do Trybunału Sprawiedliwości UE pozew przeciwko Komisji Europejskiej za niestosowanie rozporządzenia w sprawie mechanizmu warunkowości w budżecie Unii Europejskiej. PE zarzuca Komisji bierność wobec łamania praworządności przez Polskę i Węgry oraz wstrzymywanie się od stosowania instrumentu "pieniądze za praworządność".
8 listopada 2021 r.	Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie ze skargi polskich sędziów Moniki Dolińskiej-Ficek z SR w Mysłowicach i Artura Ozimka z SO w Lublinie, orzekł, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która rozpoznawała sprawy skarżących, nie jest niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą w rozumieniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w związku z czym stwierdził, że Polska naruszyła art. 6 ust. 1. Konwencji (skargi nr 49868/19 i 57511/19). Skarżący sędziowie starali się o awans, jednak nie uzyskali pozytywnej rekomendacji nowej KRS. Odwołali się od decyzji neo-KRS do Sądu Najwyższego, ale Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w Sądzie Najwyższym ich odwołania odrzuciła.
10 listopada 2021 r.	Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro skierował do Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej kolejny wniosek dotyczący przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (K 7/21). PG Zbigniew Ziobro chce pozbawić polskie sądy możliwości stosowania przepisów Konwencji do oceny niezależności i bezstronności sądów i wnosi o ocenę przez TK m.in. czy art. 6 ust. 1 Konwencji, zapewniający każdemu prawo do niezależnego i bezstronnego sądu, jest zgodny z Konstytucją RP w zakresie w jakim dopuszcza badanie przez sądy i trybunały ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy dotyczącej Krajowej Rady Sądownictwa, by w ten sposób ustalić spełnienie przesłanki „sądu ustanowionego ustawą”.

16 listopada 2021 r.	Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, że prawo Unii stoi na przeszkodzie obowiązującemu w Polsce systemowi zezwalającemu Ministrowi Sprawiedliwości na delegowanie sędziów do sądów karnych wyższej instancji, z którego to delegowania Minister Sprawiedliwości, będący zarazem Prokuratorem Generalnym, może odwołać sędziego w każdym czasie i bez uzasadnienia.
16 listopada 2021 r.	Izba Dyscyplinarna zawiesiła bezterminowo kolejnego sędziego – Macieja Ferka z Sądu Okręgowego w Krakowie za to, że powołując się na orzecznictwo TSUE i ETPCz w wydanych przez siebie orzeczeniach podważył decyzje wydane z udziałem sędziego nominowanego przez nową KRS. Izba Dyscyplinarna obniżyła mu też wynagrodzenie aż o 50 procent.
24 listopada 2021 r.	Trybunał Konstytucyjny Julii Przyłębskiej wydał wyrok, w którym uznał, że art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka gwarantujący każdemu prawo do rzetelnego procesu sądowego jest niezgodny z Konstytucją RP w zakresie w jakim dotyczy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Orzekł też, że Europejski Trybunał Praw Człowieka nie ma prawa do oceniania legalności powołania sędziów TK.  W postępowaniu przed TK zainicjowanym wnioskiem Prokuratora Generalnego tylko pozornie chodziło o kontrolę konstytucyjności przepisów Konwencji. Faktycznie Trybunał dokonał oceny konkretnego orzeczenia ETPCz (Xero Flor p-ko Polsce).
24 listopada 2021 r.	Izba Dyscyplinarna zawiesiła sędziego Piotra Gąciarka z Sądu Okręgowego w Warszawie i obniżyła mu wynagrodzenie o 40% za to, że wykonując wyroki TSUE i ETPCz odmówił orzekania z neosędzią.
4 grudnia 2021 r.	Marszałek Sejmu RP Elżbieta Witek ogłosiła nabór na drugą kadencję nowej Krajowej Rady Sądownictwa, która zgodnie z orzecznictwem europejskich trybunałów i sądów krajowych nie daje gwarancji niezależności i bezstronności.  Zarząd największego polskiego stowarzyszenie sędziów „Iustitia” wezwał sędziów do powstrzymania się od udziału w tej niekonstytucyjnej procedurze, sprzecznej ze standardami ochrony praw człowieka m.in. ze względu na to, że nominacje sędziowskie z udziałem tak powołanej KRS są wadliwe i mogą być uznane za nieważne.
7 grudnia 2021 r.	Sekretarz Generalny Rady Europy Marija Pejčinović Burić w liście skierowanym do polskiego Ministra Spraw Zagranicznych zwróciła się oficjalnie o wyjaśnienie, w jaki sposób, w kontekście niedawnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego Polska zapewnia skuteczną realizację zobowiązań wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.
15 grudnia 2021 r.	Sędzia Maciej Rutkiewicz z Elbląga został zawieszony przez Izbę Dyscyplinarną za stosowanie prawa UE w swoich orzeczeniach. Jest to kolejna decyzja tego organu podjęta wbrew zabezpieczeniu TSUE i wbrew zarządzeniu Małgorzaty Manowskiej pełniącej funkcję pierwszej prezes SN. Członkowie izby obniżyli również sędziemu Rutkiewiczowi wynagrodzenie o 40%.
17 grudnia 2021 r.	Sejm RP przyjął nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji zwaną „lexTVN”. Politycy partii rządzącej przekonują, że w ustawie chodzi o to, by polskich mediów nie kupowały firmy z niedemokratycznych krajów, takich jak Rosja, Chiny czy państwa arabskie. Tymczasem uchwalona z naruszeniem zasad prawidłowej legislacji nowela wymierzona jest bezpośrednio w niezależność stacji TVN, której właścicielem jest amerykański koncern medialny Discovery. Nowe przepisy naruszają wolność mediów i wolność słowa, zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, a także ograniczają wolność działalności gospodarczej i mają doprowadzić do zmiany właściciela tej stacji.  Nowelizacja ustawy medialnej została ostatecznie zawetowana przez Prezydenta Andrzeja Dudę i wróciła do Sejmu, który może odrzucić weto prezydenta większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

20 grudnia 2021 r.	<p>Adw. Roman Giertych reprezentujący czołowych polityków opozycji oraz prokurator Ewa Wrzosek ze stowarzyszenia Lex Super Omnia, która zasłynęła tym, że wszczęła śledztwo w sprawie organizacji tzw. wyborów kopertowych, byli inwigilowani przy użyciu Pegasus. Poinformowała o tym amerykańska agencja Associated Press. Trzy dni później AP przekazała, że również senator KO Krzysztof Brejza padł ofiarą inwigilacji w czasie gdy prowadził kampanię Koalicji Obywatelskiej przed wyborami parlamentarnymi w 2019 r. Informacje o inwigilacji ujawniła działająca przy Uniwersytecie w Toronto grupa badaczy z Citizen Lab, którzy od lat badają przypadki śledzenia polityków i dziennikarzy przy pomocy oprogramowania Pegasus.</p> <p>W styczniu 2022 r. informację o wykorzystywaniu Pegasus przez polskie służby potwierdził Jarosław Kaczyński, wicepremier ds. bezpieczeństwa oraz prezes PiS, choć wcześniej politycy Zjednoczonej Prawicy zaprzeczali, by służby go posiadały.</p>
22 grudnia 2021 r.	<p>Komisja Europejska wszczęła procedurę przeciwnaruzeniową przeciwko Polsce ze względu na poważne zastrzeżenia dotyczące polskiego Trybunału Konstytucyjnego i jego najnowszych orzeczeń dotyczących prawa UE. KE uważa, że orzeczenia te naruszają ogólne zasady autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii Europejskiej oraz wiążącego charakteru orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE.</p> <p>Komisja ma też poważne wątpliwości co do niezależności i bezstronności Trybunału Julii Przyłębskiej, który jej zdaniem nie spełnia już wymogów sądu ustanowionego na mocy ustawy, jak wymaga tego Traktat o UE.</p>
23 grudnia 2021 r.	<p>Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro skierował do Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej wnioski w sprawie unijnego mechanizmu warunkowości wprowadzonego w celu ochrony budżetu Unii Europejskiej w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich.</p>
1 stycznia 2022 r.	<p>Na skutek reorganizacji w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego likwidacji uległo pięć dotychczas funkcjonujących wydziałów, a na ich miejsce utworzono trzy nowe wydziały. W związku z tym odwołani zostali dotychczasowi przewodniczący wydziałów, a stanowiska przewodniczących nowych wydziałów zostały obsadzone przez neosędziów. Dotychczasowy podział czynności wydziałów w Izbie Cywilnej opierał się przede wszystkim na kryterium terytorialnym. Nowy podział opiera się na kryterium problemowym.</p>
4 stycznia 2022 r.	<p>Pomimo wyznaczenia przez skład orzekający SN terminu rozpoznania sprawy sędziego Waldemara Żurka na 30 stycznia 2022 r., kierująca SN Małgorzata Manowska odmówiła sędziom Izby Cywilnej SN przekazania akt, które powróciły z Trybunału Sprawiedliwości UE po wydaniu 6 października 2021 r. wyroku w tej sprawie (C-487/19).</p>
5 stycznia 2022 r.	<p>Działająca wbrew orzeczeniom Trybunału Sprawiedliwości UE Izba Dyscyplinarna bezterminowo zawiesiła sędziego Sądu Okręgowego w Warszawie Krzysztofa Chmielewskiego za stosowanie orzeczeń Trybunałów europejskich. Członkowie izby obniżyli również sędziemu wynagrodzenie o 25%.</p>
12 Stycznia 2022 r.	<p>Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ uchylił postanowienie Prokuratury Krajowej o odmowie wszczęcia śledztwa przeciwko Maciejowi Nawackiemu, który jako Prezes Sądu Rejonowego w Olsztynie uniemożliwił Sędziemu Pawłowi Juszczyzynowi powrót do pracy. W ocenie sądu prokuratura powinna wszcząć śledztwo w sprawie przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków służbowych przez Macieja Nawackiego. Sad przypomniał, że dwa sądy krajowe wydały zabezpieczenia w sprawie sędziego Juszczyzyna i nakazały przywrócić go do pracy (Sąd Rejonowy w Bydgoszczy oraz Sąd Okręgowy w Olsztynie).</p>
13 Stycznia 2022 r.	<p>Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok w sprawie C-55/20 (Minister Sprawiedliwości) – po raz pierwszy w historii TSUE odpowiedział na pytania prejudycjalne skierowane przez Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie. Orzeczenie Trybunału podkreśla uprawnienie sądów dyscyplinarnych do formułowania odesłań wstępnych. Tym samym, umacnia ono autonomię polskiej palestry, której członkowie są zagrożeni m.in. postępowaniami dyscyplinarnymi za podważanie statusu neosędziów.</p>

18 stycznia 2022 r.	<p>Sąd Najwyższy uniewinnił dziennikarzy ukaranych za naruszenie zakazu przebywania w strefie przygranicznej objętej stanem wyjątkowym. SN uznał, że rozporządzenie polskiego rządu przewidujące zakazy na obszarze objętym stanem wyjątkowym wprowadzonym w związku z sytuacją na polskiej granicy z Białorusią, przekracza zakres delegacji ustawowej i jest sprzeczne z Konstytucją RP, Europejską Konwencją Praw Człowieka i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych.</p> <p>Tym samym SN potwierdził, że polski rząd bezprawnie wprowadził całkowity zakaz wjazdu do strefy i uniemożliwił organizacjom humanitarnym niesienie pomocy dla migrantów w strefie</p>
19 stycznia 2022 r.	<p>Komisja Europejska wysłała do polskiego rządu wezwanie do zapłaty kar za niewykonanie postanowienia TSUE dotyczącego zawieszenia działalności Izby Dyscyplinarnej. Wezwanie opiewa na 69 milionów euro za okres od 3 listopada do 10 stycznia. Oznacza to, że KE odrzuciła stanowisko rządu PiS przekazane Brukseli 10 stycznia. Polska wniosowała o nieegzekwowanie kar do momentu opracowania projektu kolejnych reform sądownictwa.</p>
24 stycznia 2022 r.	<p>W reportażu dotyczącym śledztwa prokuratury w sprawie afery hejterskiej z 2018 roku wyemitowanym w TVN24 wypowiedział się jeden z bohaterów afery sędzieja Arkadiusz Cichocki, który potwierdził, że afera miała miejsce i jest faktem. Przyznał, że zbierał informacje mające zaszkodzić krytycznej wobec zmian PiS w sądownictwie sędzi Monice Frąckowiak. Przed kamerą sędzieja Cichocki złożył przeprosiny i ujawnił inne szczegóły swojej działalności.</p>
24 stycznia 2022 r.	<p>Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro na podstawie przepisów ustawy kagańcowej oraz na wniosek zastępcy dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych Michała Lasoty zawiesił na miesiąc Sędzię Sądu Apelacyjnego w Warszawie Marzenę Piekarską-Drążek. Sędzia, wykonując wyroki ETPCz oraz TSUE w swoim orzeczeniu podważyła legalność neosędzi.</p> <p>Decyzja Zbigniewa Ziobro narusza wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r. (C-791/19) oraz zabezpieczenie TSUE z 14 lipca 2021 r., na mocy którego zawieszono Izbę Dyscyplinarną oraz część przepisów ustawy kagańcowej, pozwalającej na ściganie legalnych sędziów za podważanie statusu neosędziów (C-204/21 R).</p>
26 stycznia 2022 r.	<p>Prezes Izby Cywilnej SN Joanna Misztal-Konecka bezprawnie zmieniła skład orzekający, który 31 stycznia miał wykonać wyrok TSUE z 6 października 2021 roku w sprawie dot. statusu wszystkich neosędziów w Sądzie Najwyższym. Ze składu usunęła SSN Dariusza Zawistowskiego (jednego z legalnych sędziów SN) i dokooptowała do składu czwórkę neosędziów – Tomasza Szanciłę, Kamila Zaradkiewicza, Jacka Grelę i Małgorzatę Manowską.</p> <p>To w tej sprawie Małgorzata Manowska (neosędzia zajmująca stanowisko Pierwszego Prezesa SN) od października 2021 blokuje rozpoznanie sprawy i odmawia przekazanie akt składowi orzekającemu.</p>
26 stycznia 2022 r.	<p>Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Prezydenta RP na orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w którym WSA stwierdził dopuszczalność zaskarżenia aktu Prezydenta RP stwierdzającego przejście sędziego SN w stan spoczynku (II GSK 1812/21).</p> <p>Wyrok NSA potwierdził utrwaloną linię orzeczniczą, zgodnie z którą akty Prezydenta RP stwierdzające datę przejścia albo przeniesienia sędziego SN/NSA w stan spoczynku podlegają kognicji sądów administracyjnych.</p>
27 stycznia 2022 r.	<p>Partie opozycyjne i organizacje społeczne działające w ramach Porozumienia dla Praworządności zapowiedziały złożenie w Sejmie RP projekt ustawy przywracającej praworządność. Przedstawiony projekt zakłada m.in.: likwidację neoKRS; usunięcie neosędziów wadliwie wybranych z udziałem neoKRS; jak najszybsze przeprowadzenie konkursów na wolne stanowiska sędziowskie. Projekt pozwoli wykonać unijne orzeczenia dotyczące polskiego sądownictwa, a w efekcie odblokować pieniądze z Unii dla Polski, w tym Krajowy Plan Odbudowy.</p>

31 stycznia 2022 r.	Posiedzenie SN mające wykonać wyrok TSUE z 6 października 2021 roku w sprawie dot. statusu wszystkich neosędziów w Sądzie Najwyższym zostało odwołane z uwagi na naruszający zasady sposób wyznaczenia składu orzekającego, niedostępnie- nie akt sprawy sędziemu sprawozdawcy i oświadczenia legalnych członków składu orzekającego.
3 lutego 2022 r.	Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu orzekł, że Izba Cywilna SN orzekająca w składzie z neosędziami powołanymi przez neoKRS nie jest „niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą”. Wyrok zapadł w sprawie Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce (skarga nr 1469/20), której skarga kasacyjna została oddalona przez Izbę Cywilną SN w składzie z udziałem neosędziów. ETPCz uznał, że w sprawie doszło do naruszenia art. 6 § 1 (prawo do rzetelnego procesu sądowego) EKPCz i nakazał zapłacić skarżącej spółce łącznie 18.000 €. Trybunał w wyroku stwierdził, że dalsze funkcjonowanie neoKRS oraz jej zaangażowanie w procedurę nominacji sędziów w Polsce utrwalają dysfunkcję systemową w tej procedurze i mogą skutkować potencjalnie wielokrotnymi naruszeniami prawa do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy”, prowadząc tym samym do dalszego pogłębienia kryzysu praworządności w Polsce.
4 lutego 2022 r.	Do Sejmu wptynał projekt nowelizacji ustawy o SN, autorstwa Prezydenta RP. Zakładane zmiany mają pozornie zapewnić wykonanie orzeczeń TSUE i zakończyć spór z KE o kształt Izby Dyscyplinarnej. Projekt zakłada likwidację Izby Dyscyplinarnej oraz powołanie Izby Odpowiedzialności Zawodowej. Osoby obecnie orzekające w ID będą miały możliwość przejścia do wybranej przez siebie innej izby w Sądzie Najwyższym albo przejścia w stan spoczynku. Prezydent chciałby, żeby odpowiedzialnie pozostali w SN. Projekt nie rozwiązuje problemu dotyczącego nieprawidłowego wyboru neoKRS (Druk Sejmowy nr 2011).
8 lutego 2022 r.	W związku z toczącym się przed Izbą Dyscyplinarną postępowaniem w przedmiocie uchylecia immunitetu Sędziego SN Włodzimierza Wróbla Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasbourgu wydał precedensowe zabezpieczenie, zakazujące podejmowania jakichkolwiek działań przez wspomnianą izbę. Trybunał orzekł, że potencjalne decyzje podjęte przez Izbę Dyscyplinarną mogą w świetle orzeczenia w sprawie Reczkowicz (skarga nr 43447/19) naruszać standardy rzetelnego procesu sądowego, określone w art. 6 ust. 1 Konwencji.
8 lutego 2022 r.	Sejm wybrał prok. Bogdana Świączkowskiego na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego (w miejsce sędziego Leona Kieresa, które od lipca 2021 r. pozostawało nieobsadzone) Świączkowski to były szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w latach 2015–2016 podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, od 2016 r. prokurator krajowy i pierwszy zastępca prokuratora generalnego Zbigniewa Ziobry.
8 lutego 2022 r.	Posłowie opozycyjni w Sejmie złożyli projekt ustawy przywracający praworządność w Polsce w wymiarze sprawiedliwości oraz wykonujący orzeczenia ETPCz i TSUE. Projekt legislacyjny został przygotowany w ramach „Porozumienia dla Praworządności” sygnowanego przez ugrupowania opozycyjne oraz organizacje społeczne. Projekt zakłada m.in. likwidację neo-KRS, usunięcie wadliwie wybranych sędziów oraz przeprowadzenie nowych konkursów na wakaty sędziowskie (Druk Sejmowy nr 2012).
9 lutego 2022 r.	Sędzia Sądu Rejonowego w Słupsku Joanna Hetnarowicz-Sikora została decyzją Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry odsunięta od orzekania do czasu wydania wyroku sądu dyscyplinarnego. Sędzia w swoim orzeczeniu, wykonując wyroki TSUE oraz ETPCz podważyła legalność neosędziego i wyłączyła go od orzekania. Decyzja Zbigniewa Ziobro narusza wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2021 r. (C-791/19) oraz zabezpieczenie TSUE z dnia 14 lipca 2021 r., na mocy którego zawieszono Izbę Dyscyplinarną oraz część przepisów ustawy kagańcowej, pozwalającej na ściganie sędziów za podważanie statusu neosędziów (C-204/21 R).



11 lutego 2022 r.	Grupa posłów PiS złożyła w Sejmie projekt ustawy „o ochronie niezawisłości sędziowskiej i szczególnych zasadach odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów”. Zdaniem wnioskodawców projekt ma wykonać wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r., ale nie przewiduje likwidacji Izby Dyscyplinarnej, a jedynie odbiera jej sprawy sędziów (dyscyplinarne i o uchylenie immunitetu). Sprawy te miałyby rozpoznawać losowo wybrani sędziowie z całego SN, łącznie z neosedziami z ID. Projekt nie wykonuje środków tymczasowych TSUE zarządzonych 14 lipca 2021 r.
16 lutego 2022 r.	Trybunał Sprawiedliwości UE, orzekając w pełnym składzie, oddalił wniesione przez Węgry i Polskę skargi podważające mechanizm warunkowości, który uzależnia korzystanie z finansowania z budżetu Unii od poszanowania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego.  TSUE uznał, że mechanizm ten został przyjęty na właściwej podstawie prawnej, zachowuje spójność z procedurą ustanowioną w art. 7 TUE i nie przekracza granic kompetencji przyznanych Unii, a także szanuje zasadę pewności prawa
16 lutego 2022 r.	Prokuratura Europejska (EPPO) skierowała do Komisji Europejskiej pismo, w którym poinformowała, że ze względu na sprzeciw Polski nie jest w stanie pozyskiwać dowodów w dochodzeniach o charakterze transgranicznym. A tym samym skutecznie zwalczać przestępczość, która negatywnie oddziałuje na unijne finanse. Taka postawa może skończyć się użyciem mechanizmu "pieniądze za praworządność" i zawieszeniem Polsce wypłat z budżetu UE. Prokuratura Europejska prowadziła w lutym 23 postępowania dotyczące Polski, najwięcej ze wszystkich państw członkowskich UE, które nie są członkami EPPO.
16 lutego 2022 r.	Prezydent RP przyjął ślubowanie od nowego sędziego TK – Bogdana Świączkowskiego, wybranego na to stanowisko przez Sejm w dniu 8 lutego 2022 r.  W TK zasiadają już wyłącznie osoby powołane z ramienia rządzącej większości.
22 lutego 2022 r.	Do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o Sądzie Najwyższym autorstwa posłów Solidarnej Polski zapowiedziany kilka dni wcześniej przez Zbigniewa Ziobrę. Projekt zakłada: – likwidację SN w konstytucyjnym kształcie; – możliwość usunięcia z SN wszystkich legalnych sędziów SN; – likwidację starych Izb i stworzenie 2 nowych (prawa publicznego i prawa prywatnego); – usuwanie z zawodu sędziów SN za stosowanie prawa UE i kwestionowanie statusu neosędziów.
23 lutego 2022 r.	Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wydał zabezpieczenie w sprawie Sędzi Sądu Apelacyjnego w Warszawie Marzanny Piekarskiej-Drażek. Zgodnie z treścią decyzji Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie może podejmować żadnych działań dotyczących zawieszenia Sędzi w wykonywaniu obowiązków orzeczniczych.
24 lutego 2022 r.	Prezydent RP powołał neosędziego Adama Rocha na stanowisko Prezesa kierującego pracami Izby Dyscyplinarnej. Tym samym, zostało zapewnione normalne funkcjonowanie izby, której status został zakwestionowany w orzecznictwie ETPCz i TSUE. Trybunał w Luksemburgu nakazał zawieszenie działalności Izby Dyscyplinarnej w lipcu 2021 r. (C-204/21 R).
25 lutego 2022 r.	Dagmara Pawełczyk-Woicka – mianowana przez Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobro prezes Sądu Okręgowego w Krakowie zawiesiła na miesiąc w wykonywaniu obowiązków służbowych Sędzią Annę Głowacką. Sędzia Anna Głowacka w swoim orzeczeniu odmówiła nadania klauzuli wykonalności wyrokowi Sądu Apelacyjnego w Krakowie. Sędzia na podstawie orzeczeń ETPCz oraz TSUE podważyła legalność zasiadającego w składzie Sądu Apelacyjnego neosędziego.  Decyzja Dągmary Pawełczyk-Woickiej narusza wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2021 r. (C-791/19) oraz zabezpieczenie TSUE z dnia 14 lipca 2021 r., na mocy którego zawieszono Izbę Dyscyplinarną oraz część przepisów ustawy kagańcowej, pozwalającej na ściganie sędziów za podważanie statusu neosędziów (C-204/21 R).

3 marca 2022 r.	Prezydent RP Andrzej Duda nominował 110 neosędziów do sądów powszechnych i administracyjnych.
8 marca 2022 r.	Prezydent RP Andrzej Duda wręczył nominacje na stanowiska sędziowskie 74 osobom, wskazanym przez neoKRS. Tym samym Prezydent zlekceważył orzecznictwo TSUE, ETPCz oraz polskich sądów, które podważa niezależność neoKRS oraz stawia pod znakiem zapytania legalność nominacji sędziowskich, dokonanych z udziałem tego organu.
10 marca 2022 r.	Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 6 ust. 1 EKPCz gwarantujący każdemu z nas prawo do rzetelnego procesu sądowego jest niezgodny z Konstytucją. Niekonstytucyjne zdaniem TK jest m.in. dokonywanie oceny przez sądy krajowe i ETPCz zgodności z Konstytucją i Konwencją ustaw regulujących ustrój sądownictwa oraz ustawy o KRS.
15 marca 2022 r.	Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie ze skargi Sędziego Jana Grzędy (skarga nr 43572/18) orzekł, że Polska naruszyła art. 6 ust. 1 Konwencji Praw Człowieka poprzez arbitralne przerwanie kadencji członków starej, legalnej KRS. W ocenie ETPCz członkom KRS powinny przysługiwać takie same gwarancje nieusuwalności jak orzekającym sędziom. W konsekwencji skarżący powinien mieć możliwość sądowego podważenia decyzji o nagłym przerwaniu jego kadencji jako członka KRS. Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że nowa KRS – ukształtowana ustawą z 2017 r. nie jest organem niezależnym od pozostałych władz.
21 marca 2022 r.	Sąd Okręgowy Warszawa-Praga wydał tzw. zabezpieczenie, w ramach którego zobowiązał Sąd Okręgowy w Warszawie do dopuszczenia Sędziego Igora Tulei do wykonywania wszystkich praw i obowiązków służbowych. Do zawieszenia sędziego doprowadziła Prokuratura Krajowa, która chce mu postawić zarzut karny za wpuszczenie dziennikarzy na ogłoszenie krytycznego dla PiS orzeczenia. Chodziło o orzeczenie, w którym Tuleya nakazał wszczęcie śledztwa w sprawie głosowania PiS nad budżetem w Sali Kolumnowej Sejmu w 2016 roku.
22 marca 2022 r.	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok w sprawie C-508/19 w sprawie sędzi Moniki Frąckowiak, w którym orzekł, że pytania Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego są niedopuszczalne. Trybunał w wydanym wyroku podkreślił, że przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych – w zakresie, w jakim powierzają Prezesowi Izby Dyscyplinarnej prawo do wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego – 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”. TSUE przypominał też, że ostatnio rozstrzygnął już, że art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o UE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom zmieniającym obowiązujący stan prawa krajowego, na podstawie których dokonano nominacji sędziowskich do SN, mimo złożenia odwołań od uchwał KRS. Jeśli osoby takie więc będą orzekać, będzie to naruszało prawo UE. To drugie orzeczenie TSUE wydane w składzie Wielkiej Izby, w którym przesądzono o niedopuszczalności pytań skierowanych przez polskie sądy w przedmiocie „reformy” wymiaru sprawiedliwości w Polsce (pierwszy wyrok zapadł w sprawach połączonych C-558/18 oraz C-563/18).
22 marca 2022 r.	ETPCz wydał cztery decyzje dotyczące niezależnych sędziów, którym grozi bezterminowe zawieszenie przez nielegalną Izbę Dyscyplinarną. To: Adam Synakiewicz z Sądu Okręgowego w Częstochowie, Joanna Hetnarowicz-Sikora z Sądu Rejonowego w Słupsku, Agnieszka Niklas-Bibik z Sądu Okręgowego w Słupsku i Marzanna Piekarska-Drażek z Sądu Apelacyjnego w Warszawie (to już druga podobna decyzja Trybunału na jej korzyść). Wszystkim grozi zawieszenie, bo w pracy orzeczniczej stosowali orzeczenia ETPCz i TSUE. ETPCz zobowiązał polski rząd do informowania Trybunału i sędziów o dacie jakiegokolwiek posiedzenia Izby Dyscyplinarnej ws. ich zawieszenia na 72 godziny przed posiedzeniem. To ważne, bo jeśli Izba wyznaczy termin, to Trybunał z urzędu lub na wniosek sędziów wyda szybko kolejną decyzję i zawiesi rozpoznanie sprawy.

26 marca 2022 r.	<p>Nasilają się represje wobec niezależnych sędziów: po raz pierwszy za działalność orzeczniczą mają być ścigani legalni sędziowie Sądu Najwyższego.</p> <p>Małgorzata Manowska, stojąca na czele SN wystąpiła do rzecznika dyscyplinarnego SN o wszczęcie postępowania wobec sędziów, którzy chcą zbadać legalność powołania neo-sędziego przez nową, upolitycznioną KRS. Postępowanie ma objąć sędziów starej, legalnej Izby Karnej: prof. Włodzimierza Wróbla, znanego z obrony praworządności i niezależności SN, Jarosława Matrasa, który jest obrońcą sędziów zawieszanych przez nielegalną Izbę Dyscyplinarną, Małgorzatę Wąsek-Wiaderek</p> <p>Rzecznik dyscyplinarny ma ocenić ich czynności podejmowane w ramach działalności orzeczniczej. A „winą” sędziów jest fakt, że chcą zastosować wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości UE oraz historyczną uchwałę SN, w których podważono legalność neo-KRS i dawanych przez nią sędziowskich nominacji.</p>
28 marca 2022 r.	<p>Przed Sądem Okręgowym odbyło się zgromadzenie poparcia dla represjonowanego sędziego Igora Tulei, który rano chciał oficjalnie powrócić do pełnienia obowiązków. Były prokurator Przemysław Radzik, nominowany przez polityka Zbigniewa Ziobro na funkcję wiceprezesa Sądu Okręgowego w Warszawie, będący też zastępcą rzecznika dyscyplinarnego sędziów odmówił wykonania prawomocnego postanowienia sądu nakazującego przywrócenie sędziego Igora Tulei do orzekania.</p>
29 marca 2022 r.	<p>Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok w sprawie C-132/20, w którym doprecyzował zakres zastosowania ustanowionych w prawie UE wymogów niezawisłości i bezstronności sędziów krajowych. TSUE w swoim orzeczeniu odpowiedział na pytania prejudycjalne zadane przez neosędziego SN Kamila Zaradkiewicza, który rozpatrując sprawę frankową „powziął wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności” trzech sędziów Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, którzy rozpoznawali sprawę we wcześniejszej instancji. Orzeczenie jest pierwszym wyrokiem prejudycjalnym, w którym TSUE odpowiedział na pytania zadane przez neosędziego. Fakt ten nie oznacza jednak w żadnym razie legitymizacji ich statusu w ramach prawa krajowego. Jak wskazał TSUE, uznanie za dopuszczalne pytań zadanych przez neosędziego, nie oznacza w ogóle, że wszyscy oni zagwarantują prawo do niezależnego i bezstronnego sądu w rozumieniu art. 47 Karty Praw Podstawowych UE.</p>
30 marca 2022 r.	<p>ETPCz wydał decyzje dotyczącą zabezpieczenia (interim measure) ws Sędzi Anny Głowackiej z SO w Krakowie. ETPCz zobowiązał polski rząd do informowania o dacie jakiegokolwiek posiedzenia Izby Dyscyplinarnej w jej sprawie na 72 godziny przed posiedzeniem. Decyzja jest analogiczna do tej wydanej przez ETPCz 22 marca 2022 r.</p>
7 kwietnia 2022 r.	<p>Sąd Rejonowy w Bydgoszczy zdecydował, że Maciej Nawacki, prezes Sądu Rejonowego w Olsztynie i członek nowej KRS, ma zapłacić 15 tys. zł grzywny za niedopuszczenie sędziego Pawła Juszczyżyna do orzekania – co wiosną poprzedniego roku nakazał mu ten sam sąd.</p>
8 kwietnia 2022 r.	<p>Komisja Europejska potrąciła z przelewów do Polski pierwszą część kar naliczonych za to, że polski rząd nie wykonał orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE TSUE nakazującego wstrzymanie działalności Izby Dyscyplinarnej. To kwota 69 000 000 euro.</p>
8 kwietnia 2022 r.	<p>ETPCz zakomunikował sprawę SSN Włodzimierza Wróbla. Rząd otrzymał szereg pytań dotyczących naruszenia art. 6 Konwencji (prawo do sądu), art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego), art. 10 (wolność wyrażania opinii) i art. 18 (granice stosowania ograniczeń praw).</p>
11 kwietnia 2022 r.	<p>ETPCz zakomunikował dwie nowe skargi przeciwko Polsce – Skarżący (sędzia Cezary Wójcik – skarga nr 11000/21 i kandydat na sędziego Piotr Sokal – skarga nr 15656/20) skarżą się na brak drogi odwoławczej od uchwał nowej KRS.</p>
11 kwietnia 2022 r.	<p>Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł, że Trybunał Konstytucyjny jest zobligowany udostępnić Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka sygnatury spraw, w których doszło do zmiany składu sędziowskiego rozpoznającego sprawę oraz wyznaczenia sędziego sprawozdawcy z pominięciem listy alfabetycznej. To efekt skargi Fundacji wniesionej w 2021 roku.</p>

14 kwietnia 2022 r.	Kolejne zabezpieczenie wydane przez ETPCz! Trybunał zawiesił rozpoznanie sprawy sędziego Tomasza Zawisłaka przez Izbę Dyscyplinarną, co najmniej do 4 maja 2022 r.
15 kwietnia 2022 r.	ETPCz udzielił zabezpieczenia ws sędziego SN Andrzeja Stępki – Trybunał wskazał, że postępowanie ws uchylenia immunitetu sędziego SN A. Stępki ma odbyć się z poszanowaniem art. 6 Konwencji oraz, że Izba Dyscyplinarna ma nie podejmować natychmiastowo wykonalnej decyzji w tej sprawie.
20 kwietnia 2022 r.	W SN rozpoznana została sprawa sędziego Macieja Rutkiewicza, który jest zawieszony przez nielegalną Izbę Dyscyplinarną. obrońcy (adw. Michał Gajdus, SSN Piotr Prusinowski, SSN Michał Laskowski) złożyli wniosek o odroczeniu posiedzenia, z uwagi na to że skład który miał rozpoznawać tę sprawę jest składem innym niż skład rozpoznający wcześniejszą sprawę. Ten wniosek nie został rozstrzygnięty ponieważ skład ID sam uznał, że do czasu kiedy nie zostanie rozpoznany wniosek o wyłączenie wszystkich sędziów ID nie może orzekać.
20 kwietnia 2022 r.	ETPCz oficjalnie potwierdza zakomunikowanie Polsce skargi SSN Włodzimierza Wróbla, a także kolejne sprawy dotyczące Izby Cywilnej SN obsadzonej przez sędziów rekomendowanych przez nową KRS. W osobnych komunikacjach także sprawy ze skarg na działalność Izby Kontroli (Frąckowiak – Mitura v. Poland) i Izby Dyscyplinarnej SN (Burchard v. Poland).
20 kwietnia 2022 r.	Media ujawniły kolejne ustalenia ws afery hejterskiej, która wybuchła w 2019 r. Media donoszą o zorganizowanej działalności osób trzymających z obecną władzą, mającej zdyskredytować i szykanować sędziów sprzeciwiających się niszczeniu niezależności sądów. W grupie tej są wiceminister sprawiedliwości, prezesi sądów, zastępcy głównego rzecznika dyscyplinarnego, prokurator okręgowy – wszyscy z nominacji Ziobry, ale i sędziowie delegowani do MS i wybrani przez polityków członkowie neo-KRS.
25 kwietnia 2022 r.	ETPCz zakomunikował Polsce 20 spraw dotyczących niezależności sądów.
26 kwietnia 2022 r.	Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka poparła listę 15 kandydatów zgłoszonych przez klub PIS i Prezydium Sejmu do neoKRS. Większość z nich to dotychczasowi członkowie Rady. Przeciwko liście głosowali postawie opozycji; najwięcej zastrzeżeń mieli do kandydatury sędziego Macieja Nawackiego.
26 kwietnia 2022 r.	Prezydent Andrzej Duda wręczył kolejne akty powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego oraz asesora sądowego. Od wybuchu wojny w Ukrainie Prezydent powołał już ok. 300 neo-sędziów.
26 kwietnia 2022 r.	Projekt reformy ustroju sądów powszechnych pod nazwą "spłaszczenia struktury sądownictwa" zgłoszony przez ugrupowanie Solidarna Polska trafił do Rządowego Centrum Legislacji.  Projekt zakłada reorganizację sądów. Zamiast obecnych 375 sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych powstać ma zaledwie 99 sądów: 79 okręgowych i 20 regionalnych. Każdy z sędziów ma zyskać jednolity status sędziego sądu powszechnego, a minister sprawiedliwości zyska prawo do wyznaczania każdemu sędziemu miejsca służbowego, co doprowadzi do nieograniczonej władzy Ministra Sprawiedliwości nad sądownictwem.
28 kwietnia 2022 r.	W Senacie odbyło się robocze spotkanie podczas którego ustalono tryb procedowania zmian ustawowych, które gwarantować będą szybkie zakończenie rządowego sporu z UE w ramach Porozumienia dla Praworządności.
29 kwietnia 2022 r.	Odbyła się konferencja prasowa KOS, na której odniesiono się do najnowszych ustaleń w tzw. aferze hejterskiej, obecnej sytuacji sędziów zawieszonych za stosowanie prawa unijnego – przedstawiono listę 12 sędziów odsuniętych w ramach represji od orzekania za stosowanie wyroków europejskich trybunałów, sytuacji w neo-Krajowej Radzie Sądownictwa oraz projektów ustaw dotyczących funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej.

2 maja 2022 r.	ETPCz zakomunikował Polsce sprawę sędziego Macieja Rutkiewicza, zawieszono go przez Izbę Dyscyplinarną za rzekome przewinienie dyscyplinarne związane ze stosowaniem orzecznictwa europejskich trybunałów. Zaledwie w 6 dni po złożeniu skargi została ona zakomunikowana Rządowi.
3 maja 2022 r.	Uprawomocnił się wyrok ETPCz w sprawie Advance Pharma przeciwko Polsce. Neo-sędziowie orzekający w Izbie Cywilnej SN naruszają art. 6 Konwencji Europejskiej. Naruszenie to nie może być zmienione nawet przez orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.
4 maja 2022 r.	Izba Dyscyplinarna odwołała posiedzenie zaplanowane na 5.05.2022 r. ws Sędziego Krzysztofa Chmielewskiego.
5 maja 2022 r.	Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie Polski i Węgier. Rezolucja wzywa m.in. do regularnych wysłuchań obu krajów w Radzie Unii, wstrzymania się z akceptacją Krajowych Planów Odbudowy, dopóki nie zostaną spełnione wszystkie zalecenia w kwestii praworządności. Wzywa także do uruchomienia wobec Polski mechanizmu warunkowości, który umożliwi odbieranie funduszy w związku z łamaniem zasad państwa prawa. Rezolucję przyjęło większością 426 głosów przy 133 przeciwnych.
5 maja 2022 r.	Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Michał Lasota zarzucił sędzi Annie Ptaszek z Sądu Okręgowego w Warszawie popełnienie przestępstwa i wszczął postępowanie dyscyplinarne. Sędzia otrzymała 5 zarzutów dyscyplinarnych. Sędzia jest ścigana za to, że zastosowała wyroki ETPCz i TSUE, w których podważono legalność neo-KRS. Dodatkowo postawiono jej zarzut w związku z rozmową z dziennikarzem OKO.press. Sędzia Ptaszek 1 i 9 marca 2022 r. wydała oświadczenia, że odmawia orzekania z neo-sędzią Iwoną Szymańską. Oświadczenia złożyła u prezesa Sądu Okręgowego w Warszawie Piotra Schaba. Sędzia Ptaszek w oświadczeniach powołała się na wadliwość powołania Szymańskiej. Za to Michał Lasota postawił jej kolejne dwa zarzuty dyscyplinarne.
11 maja 2022 r.	Nowa sprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym (K 6/22) z wniosku grupy posłów (Solidarna Polska). Chodzi o przepisy dotyczące obowiązku przynależności adwokata do izby adwokackiej, a radcy prawnego do izby radcowskiej.
11 maja 2022 r.	Rzeczniczka Komisji Europejskiej przekazała w środę 11 maja 2022, że negocjacje z polskim rządem, dotyczące ostatecznego kształtu Krajowego Planu Odbudowy (KPO), dobiegają już końca. Strona polska musi tylko potwierdzić tzw. kamienie milowe zobowiązujące do: likwidacji Izby Dyscyplinarnej, reformy systemu dyscyplinarnego, przywrócenia do pracy sędziów zwolnionych niezgodnie z prawem.
12 maja 2022 r.	Sejm wybrał piętnastu sędziowskich członków do neo-KRS bis. Rekomendowani przez PiS i Prezydium Sejmu, wybrani głosami Zjednoczonej Prawicy i Kukiz '15. Wybór odbył się niespodziewanie, bo ten punkt nie był przewidziany w harmonogramie posiedzenia Sejmu. 11 na 15 jej sędziowskich członków powtarza kadencję.
13 maja 2022 r.	Sąd w Kwidzynie orzekł, że Prokuratura Krajowa niezasadnie odmówiła śledztwa wobec prezesa sądu w Olsztynie Macieja Nawackiego. Prokuratura musi teraz ocenić, czy Nawacki popełnił przestępstwo, nie wykonując orzeczeń TSUE i blokując powrót do pracy sędziego Pawła Juszczyżyna. Sąd nakazał Prokuraturze przeprowadzenie postępowania, w którym co najmniej przesłucha prezesa Sądu Rejonowego w Olsztynie Macieja Nawackiego (jednocześnie członka neo-KRS) oraz sędziego tegoż sądu Pawła Juszczyżyna. I dopiero wtedy ma ocenić, czy Nawacki popełnił przestępstwo. Omawiane orzeczenie wydała sędzia Lidia Bodurka-Kowalska.
23 maja 2022 r.	ID przywróciła sędziego Pawła Juszczyżyna do orzekania po 839. dniach zawieszania. Następnie Maciej Nawacki, nominat Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry na stanowisku Prezesa SR w Olsztynie i jednocześnie członek upolitycznionej neo-KRS, przymusowo wysłał go na urlop i jednocześnie przeniósł bez jego zgody z wydziału cywilnego do rodzinnego.

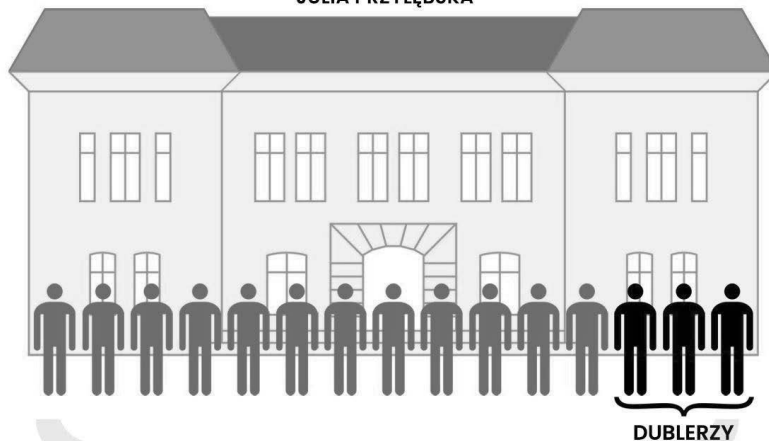
25 maja 2022 r.	Odbyło się pierwsze posiedzenie neoKRS bis – na przewodniczącą została wybrana Dagmara Pawełczyk Woicka
26 maja 2022. r.	Sejm przegłosował prezydencki projekt ustawy o Sądzie Najwyższym.
30 maja 2022 r.	Konferencja prasowa – rzecznik dyscyplinarny sędziów Piotr Schab i jego zastępca Michał Lasota poinformowali, że oskarżają sędziego Waldemara Żurka o fałszerstwo co najmniej 64. orzeczeń. I za to postawili mu 64 zarzuty dyscyplinarne, zapowiedzieli też zawiadomienie do prokuratury.
1 czerwca 2022 r.	Senat jednogłośnie (!) przegłosował poprawki do ustawy o SN.
2 czerwca 2022 r.	Sąd Najwyższy (skład 7) orzekł, że Krajowa Rada Sądownictwa od 2018 r. nie jest organem tożsamym z organem opisanym w konstytucji, jednak brak jest podstaw do przyjęcia z góry, że każdy sędzia sądu powszechnego nominowany przez KRS od 2018 r. nie spełnia wymogu minimum bezstronności – to główna konkluzja obszernej uchwały szerszego składu Sądu Najwyższego.
2 czerwca 2022 r.	Podczas wizyty w Polsce Ursula von der Leyen poinformowała o zgodzie Komisji Europejskiej na podpisanie polskiego KPO.
6 czerwca 2022 r.	Prezydent Andrzej Duda nominował 60 neo-sędziów.
9 czerwca 2022 r.	Parlament Europejski przyjął rezolucję wzywającą Radę oraz Komisję do skrupulatnego rozliczania Polski z reform wymiaru sprawiedliwości. W dokumencie Parlament Europejski „wyraża głębokie zaniepokojenie faktem, że 1 czerwca 2022 roku Komisja pozytywnie oceniła polski plan odbudowy” z uwagi istniejące i ciągle naruszenia przez Polskę praworządności i niezależności sądownictwa. Przypomina także, że „stosowanie się do wyroków TSUE i ETPCz oraz przestrzeganie zasady nadrzędności prawa UE nie podlegają negocjacom i nie mogą być traktowane jako karta przetargowa”.
9 czerwca 2022 r.	Głosowanie w Sejmie nad odrzuceniem poprawek Senatowi do ustawy o SN. Posłowie PiS i Kukiz'15 odrzucili większość poprawek zgłoszonych do ustawy przez senatorów.
13 czerwca 2022 r.	PAD podpisał nowelizację ustawy o Sądzie Najwyższym. Ustawa zakłada: <ul style="list-style-type: none"> <li>• zamianę Izby Dyscyplinarnej na Izbę Odpowiedzialności Zawodowej, do której Prezydent będzie miał prawo wybrać neosędziów, także z ID</li> <li>• Osoby zasiadające w ID będą natomiast miały możliwość przejścia w stan spoczynku lub do każdej z Izb Sądu Najwyższego, mimo że wadliwość ich powołania jest oczywista i wielokrotnie została stwierdzona przez europejskie trybunały i polski SN.</li> </ul> <p>„test bezstronności i niezawisłości sędziego”, o przeprowadzenie którego będzie mogła domagać się strona lub uczestnik postępowania. Nie dotyczy to prawomocnych orzeczeń. To nowa instytucja, która w praktyce nie pozwoli na eliminację z orzekania neosędziów, a jedynie będzie elementem „betonowania” systemu z neosędziami i ich legitymizacji</p>
16 czerwca 2022 r.	Wyrok ETPCz w sprawie Żurek przeciwko Polsce. Oprócz naruszenia art 6. (prawa do sądu), Trybunał dopatrył się też naruszenia art. 10 stwierdzając że ogólne prawo do wolności wypowiedzi sędziów w sprawach dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości może zostać przekształcone w odpowiadający mu obowiązek zabierania głosu w obronie praworządności i niezawisłość sądownictwa, gdy te podstawowe wartości są zagrożone.



Stan na 23 czerwca 2022 r.

# TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

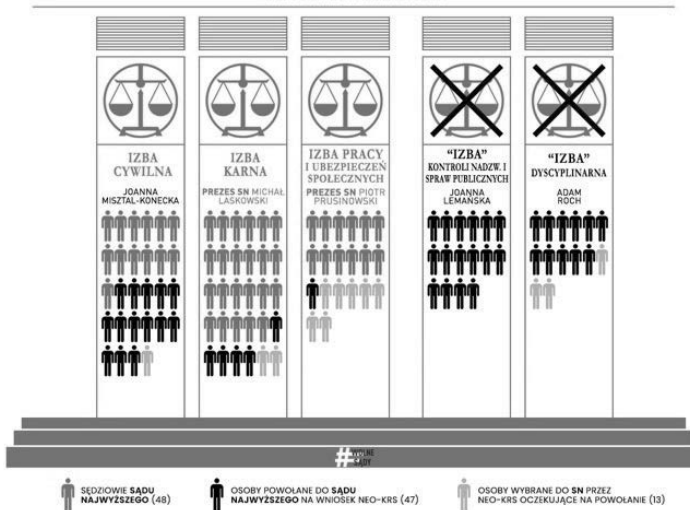
JULIA PRZYŁĘBSKA

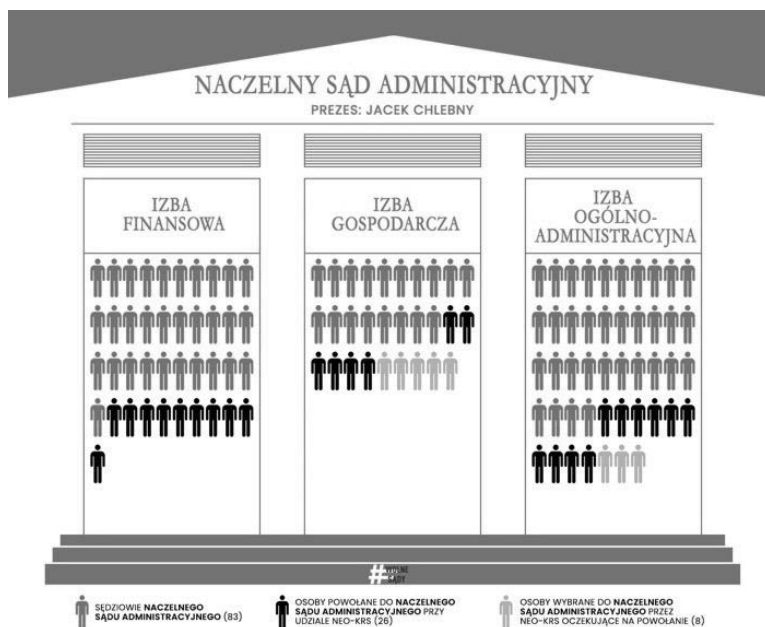


WYBRANI PO 2015

# SĄD NAJWYŻSZY

MAŁGORZATA MANOWSKA





**#WOLNE  
SĄDY**

Fundacja Wolne Sądy  
ul. Wiejska 12, 00-490 Warszawa

[www.wolnesady.org](http://www.wolnesady.org)

## Załącznik 2

### 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

16.08.2021

Dziś mija termin, jaki wyznaczyła polskim władzom Komisja Europejska do poinformowania, jakie środki podjęto w celu wykonania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości z 14 i 15 lipca 2021 r. „Polskie władze przez miesiąc wykonały tylko pozorowane działania, działając według zasady pięć kroków do przodu, jeden do tyłu” – mówi **prezes Iustitii prof. Krystian Markiewicz**.

W orzeczeniach z 14 i 15 lipca br. Trybunał stwierdził, że rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych przez powołanych do Izby Dyscyplinarnej narusza prawo UE, a także zakazał rozpoznawania w tej Izbie wniosków o uchylenie immunitetów sędziowskich.

„Widocznym znakiem wykonania orzeczeń Trybunału jest to czy Igor Tuleya i Paweł Juszczyszyn zostali przywrócenii do orzekania. Tak się oczywiście nie stało. Podporządkowani Ministrowi Zbigniewowi Ziobrze prezesi Maciej Nawacki i Piotr Schab lekceważą decyzję Trybunału. To pokazuje, że dziś kierownictwo polskich sądów odcina się od europejskiego sądownictwa. Zostali tylko niezależni sędziowie, którzy są prześladowani różnymi metodami.” – komentuje **rzecznik Iustitii Bartłomiej Przymusiński**.

„Monitorujemy działania Izby Dyscyplinarnej, wyznaczane są w niej dalsze sprawy, tak jakby nic się nie stało. Zarządzenia Pani Manowskiej są zmieniane co kilka dni, ale ich myśl przewodnia to traktowanie wadliwie powołanych sędziów jak poprawnie powołanych sędziów. To postawienie sprawy na głowie.” – podsumowuje **prof. Krystian Markiewicz**.

W stanowisku, które dziś Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” wysłało do Komisji Europejskiej, wskazano, że polskie władze pozorują wykonanie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości. Orzekanie przez wadliwie powołanych sędziów i brak działań zmierzających do odsunięcia ich od orzekania świadczą o braku woli wykonania orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości. Iustitia pamięta też o zawieszonych sędziach Igorze Tuleyi i Pawle Juszczyszynie, którzy wciąż są odsunięci od orzekania i jak na razie Trybunał nie wymógł przywrócenia ich do orzekania. Bez nałożenia kar orzeczenia Trybunału pozostaną na papierze.

Pełny tekst stanowiska Stowarzyszenia:

#### 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:

1. Nie upadły skutki orzeczeń Izby Dyscyplinarnej SN, co do sędziów Igora Tuleyi i Pawła Juszczyszyna. Pomimo domagania się przez sędziów umożliwienia podjęcia obowiązków służbowych, mimo korzystnych dla nich orzeczeń polskich sądów, prezesi sądów, którzy podlegają

Ministrowi Sprawiedliwości i są całkowicie od niego uzależnieni, nie dopuścili sędziów do pracy. Nie zwrócono im także bezprawnie zabranego wynagrodzenia, którego są pozbawieni: sędzia Paweł Juszczyzyn od 556 dni i sędzia Igor Tuleya od 268 dni. Tym samym nie wykonano postanowienia zabezpieczającego z 14 lipca 2021 r. w odniesieniu do Igora Tuleyi oraz wyroku TSUE z 15 lipca 2021 r., mającego moc wsteczną, wobec Pawła Juszczyzyna. 20 lipca 2021 roku sędzia Igor Tuleya złożył do prezesa Sądu Okręgowego w Warszawie pismo, w którym powołał się na orzeczenie TSUE, zgłosił gotowość do pracy i wniósł o niezwłoczne dopuszczenie do wykonywania obowiązków służbowych w ramach sprawowanego przez niego urzędu sędziego SO w Warszawie. W odpowiedzi wiceprezes Sądu Okręgowego w Warszawie Przemysław Radzik w piśmie z 23 lipca 2021 roku poinformował, że „wobec obowiązywania uchwały Sądu Najwyższego – Izby Dyscyplinarnej z 18 listopada 2020 r. (...) o zezwoleniu na pociągnięcie Pana do odpowiedzialności karnej oraz o zawieszeniu w czynnościach służbowych, przedmiotowy wniosek nie może zostać uwzględniony” (pismo w załączeniu). Paweł Juszczyzyn powołując się na orzeczenie TSUE zwrócił się również z pismem do prezesa Sądu Rejonowego w Olsztynie Macieja Nawackiego z żądaniem natychmiastowego dopuszczenia do wykonywania wszystkich praw i obowiązków służbowych, w tym do wykonywania funkcji orzeczniczych. Prezes Maciej Nawacki pomimo orzeczenia TSUE z 15 lipca 2021 roku w sprawie C-791/19 nie dopuścił sędzię Pawła Juszczyzyna do wykonywania obowiązków orzeczniczych.

## 2. Odnośnie skutków orzeczenia co do działania Izby Dyscyplinarnej:

a. 16 lipca 2021 roku I Prezes SN Małgorzata Manowska złożyła oświadczenie, że prawo europejskie nie obejmuje dziedziny, jaką jest organizacja wymiaru sprawiedliwości – państwa członkowskie posiadają kompetencje w tym zakresie, co zostało potwierdzone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie P 7/20. W jej ocenie Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego jest w pełni niezależna w sprawowaniu ustawowo jej przypisanej jurysdykcji, a sędziowie tej Izby są w pełni niezawisli w orzekaniu.

b. M. Manowska pomimo tego, że wyrok TSUE jest skierowany do państwa polskiego i każdy z organów jest zobowiązany do jego wykonania, w tym również I Prezes Sądu Najwyższego, rozpoczęła konsultacje z premierem i innymi politykami obozu rządzącego. Prezes Manowska w wywiadzie prasowym opublikowanym 22 lipca 2021 r. stwierdziła: „Cały czas zastanawiam się, jakie podjąć dalsze kroki. Czekam na informacje od premiera. To rząd jest odpowiedzialny za relacje z Unią Europejską i wyrok był notyfikowany rządowi. Po uzyskaniu oficjalnej informacji podejmę działania”. W dalszej części rozmowy wyraziła pogląd, że „te decyzje muszą być przepracowane przez rząd. Musimy współpracować. Rząd musi ustalić, co zamierza, wtedy i ja podejmę działania”.

<https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/307219913-Malgorzata-Manowska-brak-reformy-systemu-sprawiedliwosci-moze-byc-jedna-z-okolicznosci-mojego-odejscia-ze-sluzby.html>

c. Następnie I Prezes Sądu Najwyższego Małgorzata Manowska skierowała do Prezydenta Andrzeja Dudy, Marszałka Sejmu Elżbiety Witek, Marszałka Senatu Tomasza Grodzkiego oraz Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego pismo, w którym zwraca uwagę na wynikający z orzeczeń TSUE faktyczny paraliż systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Zdaniem Prezes Manowskiej, z orzeczeń TSUE wynika, że zarzuty wobec polskiego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej nie dotyczą orzekania w Izbie Dyscyplinarnej, a jedynie mankamentów ustawowych, w oparciu o które ta izba funkcjonuje, w związku z czym niezbędne są natychmiastowe, przemyślane zmiany ustawowe w tym zakresie.

<https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=772-0dc69815-3ade-42fabbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>

d. I Prezes Sądu Najwyższego Małgorzata Manowska w dwóch zarządzeniach z 5 sierpnia 2021 (nr 90/21 i 91/21) ograniczyła działalność Izby Dyscyplinarnej SN: wpływające do Izby Dyscyplinarnej (czy do jakiegokolwiek innej izby) sprawy dyscyplinarne, o uchylenie immunitetu, z zakresu prawa pracy i dotyczące przechodzenia w stan spoczynku sędziów, będą kierowane do sekretariatu I Prezesa i w nim przechowywane maksymalnie do 15 listopada 2021; o tym, czy zamrozić sprawy, które wpłynęły do Izby Dyscyplinarnej przed 5 sierpnia, decydować ma jej prezes Tomasz Przesławski; w przypadku spraw już przydzielonych, Przesławski będzie mógł zwrócić się do sędziów, by w ramach swojej niezawisłości „powstrzymali się od orzekania”. Pomimo tych zarządzeń Izba Dyscyplinarna wciąż orzeka i żadna ze spraw nie została odwołana. Sędzia ID Piotr Falkowski przekazał mediom, że na biurkach 12 sędziów izby są 73 takie sprawy, z czego 18 ma już wyznaczone terminy.

<https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,27448269,manowska-zaapelowala-do-sedziow-id-by-wstrzymali-sie-z-orzekaniem.html>

e. 10 sierpnia 2021 roku M. Manowska wydała zarządzenie nr 93/2021, które początkowo nie zostało ujawnione, dopiero „w związku z licznymi zapytaniami” opublikowano je na stronie Sądu Najwyższego. Z tekstu powyższego zarządzenia wynika, że M. Manowska oddaje decyzję Prezesowi ID także w sprawach, które wpłyną do SN po 5 sierpnia 2021 roku w zakresie wniosków o uchylenie immunitetu lub tymczasowe aresztowanie sędziów w trybie 24-godzinny – gdy zostali złapani na gorącym uczynku za poważne przestępstwa i zostali zatrzymani. Prezes ID oceni przy tym, czy „nie zachodzi potrzeba podjęcia pilnych czynności”

<https://oko.press/tylko-w-oko-press-prezes-manowska-wbrew-tsue/>

f. Z kolei 11 sierpnia 2021 r. sędzia Manowska wydała zarządzenie nr 96/21 o wyznaczeniu dyżurów sędziów do rozpoznania wniosków prokuratury o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej i tymczasowe aresztowanie sędziów (...), w ramach którego w okresie od dnia 11 sierpnia 2021 r. do dnia 22 sierpnia 2021 r. wyznaczyła sędziego Sądu Najwyższego Wiesława Kozielewicza (Izba Karne).

g. Działania M. Manowskiej są niekonsekwentne i brak im spójności a jej wypowiedzi publiczne wskazują na zależność podejmowanych decyzji od stanowiska władzy wykonawczej.

h. 3 sierpnia 2021 roku uzasadniając orzeczenie o zawieszeniu sędziego w obowiązkach służbowych (sygnatura akt I DO 8/21), Piotr Niedzielak z Izby Dyscyplinarnej stwierdził, że jego powinnością jest dalsze orzekanie w sprawach dyscyplinarnych oraz w sprawach dotyczących wniosków o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej. Ponadto w uzasadnieniu decyzji w tej sprawie stwierdzono, że „państwo nie może działać „na skinienie TSUE”, reagować błyskawicznie na wszelkie jego zalecenia niezależnie od prawa krajowego. Państwo działa za pośrednictwem swoich organów, właściwych w kwestiach określonych orzeczeniami TSUE. Musi to być działanie zgodne z przepisami prawa krajowego i odbywać się na ich podstawie. Żadne orzeczenie TSUE nie znosi normy konstytucyjnej, zgodnie z którą Konstytucja jest najwyższym prawem RP, a to znaczy, że wszystkie akty stanowiące przez organy władzy publicznej muszą być zgodne z Konstytucją. Dlatego wszelkie orzeczenia TSUE mogą być realizowane tylko w takim zakresie, w jakim jest to konstytucyjnie możliwe”

[https://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Komunikaty\\_o\\_sprawach/AllItems/I%20DO%208\\_21.pdf](https://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Komunikaty_o_sprawach/AllItems/I%20DO%208_21.pdf)

i. 3 sierpnia 2021 roku w Izbie Dyscyplinarnej rozpatrywane były również inne sprawy:  
– sygn. akt II DO 41/21

[http://www.sn.pl/sprawy/SesjaPdfLib/wokanda\\_ARUK-C5HE32.pdf](http://www.sn.pl/sprawy/SesjaPdfLib/wokanda_ARUK-C5HE32.pdf)

– sygn. akt II DOW 30/21, sygn. akt II DOW, sygn. akt II DIZ 47/21

[http://www.sn.pl/sprawy/SesjaPdfLib/wokanda\\_KMAA-C449ZK.pdf](http://www.sn.pl/sprawy/SesjaPdfLib/wokanda_KMAA-C449ZK.pdf)

j. 11 sierpnia 2021 roku – sprawa sygn. akt I DSK 2/21

[http://www.sn.pl/sprawy/SesjaPdfLib/wokanda\\_MPOI-C5SDQL.pdf](http://www.sn.pl/sprawy/SesjaPdfLib/wokanda_MPOI-C5SDQL.pdf)

<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/izba-dyscyplinarna-zawiesza-sedziow-w-czynnosciach-mimo-wyroku,509827.html>

k. 12 sierpnia 2021 roku Izba Dyscyplinarna rozstrzygnęła wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej – Jarosław Duś rozpoznawał wniosek pełnomocnika mężczyzny, który chciał od ID uchylenia immunitetu sędzi z Pomorza Zachodniego za pomówienie go we wcześniejszej sprawie cywilnej o ochronę dóbr osobistych (sygn. akt I DI 35/21). Z kolei Jacek Wygoda rozpoznał sprawę dyscyplinarną wobec prokuratora za jazdę pod wpływem alkoholu (sygn. akt I DSK 11/21). Ponadto w tym dniu rozpoznawane były również sprawy: sygn. akt I DIO 6/21, sygn. akt I DSK 13/21.

<http://www.sn.pl/sprawy/SitePages/e-Wokanda.aspx?DataWDniu=2021-08-12&Izba=Izba%20Dyscyplinarna>

l. Na 26 sierpnia 2021 roku została wyznaczona sprawa sygn. akt IDI 33/21 w przedmiocie wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcia sędziów do odpowiedzialności karnej

[https://www.sn.pl/sprawy/SesjaPdfLib/wokanda\\_MPOI-C54EFL.pdf](https://www.sn.pl/sprawy/SesjaPdfLib/wokanda_MPOI-C54EFL.pdf),

m. na 31 sierpnia 2021 roku wyznaczono sprawę sygn. akt II DIZ 39/21 (zażalenie obrońcy obwinionego oraz Prokuratury Okręgowej w S. od uchwały),

[http://www.sn.pl/sprawy/SesjaPdfLib/wokanda\\_MBRA-C4R9W2.pdf](http://www.sn.pl/sprawy/SesjaPdfLib/wokanda_MBRA-C4R9W2.pdf)

n. na 2 września 2021 roku – wyznaczono sprawę sygn. II DOW 13/21 w przedmiocie odwołania Ministra Sprawiedliwości, Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego, Krajowej Rady Sądownictwa i obwinionego (sędziego) od wyroku

[https://www.sn.pl/sprawy/SesjaPdfLib/wokanda\\_KWOA-C5ABD4.pdf](https://www.sn.pl/sprawy/SesjaPdfLib/wokanda_KWOA-C5ABD4.pdf),

o. na 6 września 2021 roku została wyznaczona sprawa sygn. akt I DI 21/21 w przedmiocie podjęcia uchwały o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego SN

[https://www.sn.pl/sprawy/SesjaPdfLib/wokanda\\_MPOI-C53GTX.pdf](https://www.sn.pl/sprawy/SesjaPdfLib/wokanda_MPOI-C53GTX.pdf),

p. 13 sierpnia 2021 roku media poinformowały, że Małgorzata Manowska zamierza przenieść sędziów Izby Dyscyplinarnej do Izby Karnej Sądu Najwyższego, czemu sprzeciwił się prezes Izby Karnej SSN Michał Laskowski.

3. Odnosnie skutków orzeczeń co do działania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, mimo pozbawienia jej kompetencji przez postanowienie TSUE (pkt e – zawieszenie stosowania przepisów przekazujących do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych rozpoznawanie zarzutów braku niezależności sędziego lub braku niezależności sądu) działa w taki sam sposób, jak poprzednio



i I Prezes SN nie podjęła żadnych zarządzeń regulujących funkcjonowanie Izby po orzeczeniach TSUE z 14 i 15 lipca 2021 roku;

4. Odnośnie postępowań dyscyplinarnych wadliwie zainicjowanych i prowadzonych Nie podjęto działań dotyczących sądów dyscyplinarnych i rzeczników dyscyplinarnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości w celu usunięcia wadliwości postępowań dyscyplinarnych, polegającej na wskazaniu sądu właściwego do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej przez Prezesa Izby Dyscyplinarnej, co narusza prawo do sądu ustanowionego na podstawie prawa. Nadal są wydawane przez Prezesa ID zarządzenia o wyznaczaniu sądów dyscyplinarnych, między innymi zarządzeniem z 6 sierpnia 2021 roku wyznaczono Sąd Dyscyplinarny przy Sądzie Apelacyjnym w Lublinie jako sąd właściwy do rozpoznania w pierwszej instancji sprawy dyscyplinarnej sędziego Sądu Okręgowego w Warszawie Piotra Gąciarka (zarządzenie w sprawie DO 28/21 z dnia 6.08.21 r. w załączeniu).

Prezes Prawa i Sprawiedliwości, co prawda, zapowiada likwidację Izby Dyscyplinarnej, ale większość sejmowa nie zainicjowała żadnych zmian legislacyjnych. J. Kaczyński deklaruje, że nie zamierza wykonać orzeczeń TSUE, a usprawnić postępowania dyscyplinarne, w tym wprowadzić regulację pozbawiającą polskich sędziów immunitetu, chociaż jest on zagwarantowany w Konstytucji. Politycy partii rządzącej w swoich publicznych wypowiedziach ostentacyjnie lekceważą orzeczenia TSUE.

Władza polityczna nie podejmuje tematu wadliwej Krajowej Rady Sądownictwa, która jest pierwotnym źródłem nieprawidłowości przy rekomendowaniu sędziów do nominacji na stanowiska sędziowskie, nie tylko we wskazanych w orzeczeniach TSUE – Izbie Dyscyplinarnej i Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, ale wszystkich sądów w Polsce.

Podsumowując, poza „politycznymi” wypowiedziami nielegalnie powołanej I Prezes SN, nie doszło do implementowania orzeczeń TSUE, w zasadzie w żadnym zakresie. Władza polityczna i oczekująca na wskazówki od niej Małgorzata Manowska, świadomie dostrzegają jedynie niewielki fragment zobowiązań nałożonych na Polskę przez te orzeczenia a odnoszących się do Izby Dyscyplinarnej. Jednak nawet w tym zakresie brak jest całościowych i konsekwentnych działań. Orzeczenia TSUE powinny być wykonywane natychmiast, ostatecznie i zgodnie z zasadą lojalności, a nie z opóźnieniem, w sposób tymczasowy i poprzez przygotowanie kolejnych regulacji prawnych, które będą zmuszały Komisję Europejską do wszczynania długotrwałych postępowań przeciwnaruszeniowych. Co jednak istotne, nie będą one eliminowały kompleksowo systemu represjonowania sędziów, do czego zmierzały orzeczenia TSUE. Warto podkreślić, że władza polityczna potrafiła w ciągu zaledwie kilku dni wprowadzić przepisy prawa represjonujące sędziów, w ostatnich dniach szybko uchwalić ustawę ograniczającą wolność mediów, a w zakresie wykonania orzeczeń TSUE nie podjęła żadnych działań.

W konsekwencji, jako polscy sędziowie, wobec niewykonania orzeczeń TSUE, wnosimy o podjęcie niezwłocznych działań koniecznych do wdrożenia zarówno postanowienia zabezpieczającego TSUE (wniosek o kary finansowe), jak i w szerszym zakresie, wynikającym z faktu, że te zaniechania stanowią jaskrawy przykład systemowego naruszenia zasad praworządności.

## **Załącznik 3**

### **UCHWAŁA NR 01/2022 KOMITETU NAUK PRAWNYCH POLSKIEJ AKADEMII NAUK**

**z dnia 15 marca 2022 roku**

#### **wzywająca do podjęcia rzeczywistych działań zmierzających do zakończenia kryzysu praworządności w Polsce**

Komitet Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk zwraca się do organów władzy ustawodawczej i wykonawczej o pilne podjęcie rzeczywistych działań zmierzających do zakończenia kryzysu praworządności w Polsce. Kryzys ten ma daleko idące skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i polityczne. W obliczu zagrożeń i wyzwań stojących obecnie przed Polską, zwłaszcza w związku z agresją Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie, jego dalsza eskalacja jest niebezpieczna i nie leży w polskim interesie narodowym.

Naruszenia prawa powodujące kryzys praworządności w Polsce oraz działania, jakie powinny być podjęte w celu jego przezwyciężenia są dobrze znane. Zostały one wskazane i potwierdzone m.in. w wielu orzeczeniach Trybunatu Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunatu Praw Człowieka, Sadu Najwyższego i Naczelnego Sadu Administracyjnego oraz w opiniach Komisji Weneckiej.

Złożone w Sejmie projekty Prezydenta, Prawa i Sprawiedliwości oraz Solidarnej Polski dotyczące zmiany ustawy o Sądzie Najwyższym tych naruszeń nie usuwają, zawierają wciąż rozwiązania niezgodne z Konstytucją RP oraz z prawem Unii Europejskiej i Europejską konwencją praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

Przypominamy, że źródłem tych naruszeń jest przede wszystkim:

- naruszająca Konstytucję RP zmiana statusu KRS,
- ukształtowanie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów w sposób czyniący z tego postępowania instrument politycznego nacisku i szykan,
- wprowadzenie zmian w Sądzie Najwyższym podważających jego niezależność.

Konieczne działania związane z przywróceniem praworządności zostały wskazane przede wszystkim w wyroku TS UE z 19.11.2021 r. (C-585/18, C-624/18, C-625/18 A.K.) stwierdzającym w odniesieniu do polskich sądów, że o organie niebędącym niezawisłym i bezstronnym sądem można mówić wówczas, gdy sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, może wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych,

- w postanowieniu TS UE z 14.07.2021 r. (C-204/21 Komisja Europejska p. Rzeczypospolitej Polskiej) oraz wyroku TS UE z 15.07.2021 r. (C-791/19 Komisja Europejska p. Rzeczypospo-

litej Polskiej) stwierdzającym naruszenie prawa do bezstronnego sądu przez niezapewnienie niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów oraz dopuszczenie, aby w przypadku sędziów sądów powszechnych treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne,

- w wyroku ETPC 22.07.2021 r., Reczkowicz (nr sprawy 43447/19), stwierdzającym, że sposób wyboru sędziów do Izby Dyscyplinarnej Sadu Najwyższego jest rażąco sprzeczny zarówno z polskim prawem oraz gwarantowaną przez EKPC zasadą niezależność sądownictwa. Izba Dyscyplinarna nie jest sądem ustanowionym ustawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. Krajowa Rada Sądownictwa po zmianach dokonanych na podstawie ustawy z 8.12.2017 r. nie zapewnia sądom wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Te i inne orzeczenia wskazujące na naruszenia w Polsce praworządności wymagają:

- przywrócenia niezależności KRS przez zagwarantowania sędziom wpływu na wybór jej składu i sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych kompetencji Rady,
- rozwiązania problemu braku niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych przy udziale niemającej przymiotu niezależności KRS,
- całkowitej zmiany podstaw i zasad postępowania dyscyplinarnego oraz usunięcia naruszeń prawa dokonanych w tym postępowaniu względem sędziów występujących w obronie praworządności,
- likwidacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz usunięcia z Sądu Najwyższego osób powołanych z naruszeniem gwarancji niezawisłości przy udziale obecnej KRS.

Wyrażamy obawę, że przedłożone przez przedstawicieli obozu rządzącego trzy projekty ustaw nie realizują tych warunków. Co więcej w złożonych w Sejmie projektach: Prezydenta *o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 2011 z 2022 r.), Prawa i Sprawiedliwości *o ochronie niezawisłości sędziowskiej i szczególnych zasadach odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów* (druk nr 2013 z 2022 r.) oraz Solidarnej Polski *o Sądzie Najwyższym* (druk nr 2050 z 2022 r.) znajdują się rozwiązania niezgodne Konstytucją RP, prawem Unii Europejskiej i EKPC.

Projekt Prezydenta RP jedynie pozornie rozwiązuje problem Izby Dyscyplinarnej, gdyż po jej proponowanym zlikwidowaniu przewiduje przeniesienie jej członków do pozostałych izb Sądu Najwyższego. Taki zabieg legislacyjny nie uczyni z tych osób niezawisłych sędziów. Pogłębi on jedynie chaos i zwiększy niebezpieczeństwo orzekania przez Sąd Najwyższy w składach nienależycie obsadzonych. Przewidziana w art. 22 kompetencja Prezydenta do wyznaczania sędziów SN do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej oznaczałaby uzależnienie składu Izby Sądu Najwyższego od zgody organu politycznego co stanowiłoby naruszenie art. 173 Konstytucji RP wyrażającego zasadę odrębności władzy sądowniczej. Ponadto taka kompetencja nie stanowi prerogatywy z art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. W konsekwencji akt wyznaczenia sędziów powinien zostać kontrasygnowany przez premiera zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP.

Projekt Prawa i Sprawiedliwości przewiduje utrzymanie Izby Dyscyplinarnej SN jako sądu specjalnego dla odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych. Rozwiązanie takie stoi w oczywistej sprzeczności z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji, co zostało już stwierdzone przez ETPC w wyroku z 22.07.2021 r. w sprawie Reczkowicz (nr skargi 43447/19). Projekt przyjmuje, że dyscyplinarnym dla sędziów ma być Sąd Najwyższy. Określa jednak podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej w sposób nie tylko niespełniający standar-

dów sformułowanych w orzeczeniach TS UE i ETPC, ale również niespełniających standardów legislacyjnych (por. art. 2 projektu uznający za delikt dyscyplinary m.in. „niewybaczalne zachowania” i „szafowanie wyrokami”).

Projekt Solidarnej Polski zmierza do likwidacji Sądu Najwyższego i przekształcenia go w niejasny w swoim charakterze organ. Sąd Najwyższy miałby się składać się tylko z 30 sędziów, z czego połowę mieliby stanowić sędziowie delegowani przez Ministra Sprawiedliwości z sądów powszechnych. Niezgodne z Konstytucją RP jest pozbawienie Sądu Najwyższego kompetencji do rozpoznawania kasacji i skarg kasacyjnych na rzecz sądów apelacyjnych. Sąd Najwyższy zostałby pozbawiony możliwości wykonywania nadzoru judykacyjnego nad sądami powszechnymi, co narusza istotę art. 183 ust. 1 Konstytucji RP. Przewidziane w art. 110 projektu oświadczenie sędziego o zamiarze dalszego orzekania w Sądzie Najwyższym, opiniowanie tego oświadczenia przez KRS i przydzielanie sędziom stanowisk przez Prezydenta stanowi powtórzenie mechanizmu uznanego za naruszający prawo Unii Europejskiej w wyroku TS UE z 24.06.2019 r. (C-619/18 Komisja Europejska p. Rzeczypospolitej Polskiej). W świetle omawianego projektu zmierza to do usunięcia z SN prawidłowo powołanych sędziów.

Żaden z projektów nie przewiduje rzeczywistej weryfikacji zgodności z Konstytucją RP sędziów powołanych z udziałem obecnie funkcjonującej KRS. W tym zakresie wszystkie projekty petryfikują stan naruszeń Konstytucji, prawa Unii Europejskiej i EKPC. Projekty nie przewidują zmian w sposobie powoływania członków KRS i zasadach funkcjonowania Rady zapewniających niezależne funkcjonowanie tego organu. Tym samym projekty nie odnoszą się do podstawowego problemu w przywracaniu praworządności. Sposób określenia podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej w świetle omówionych trzech projektów utrzymuje nadal ograniczenia możliwości zadawania pytań prejudycjalnych do TSUE, a więc narusza standard prawa UE wskazany przez TS UE w wyroku z 15.07.2021 r. (C-791/19 Komisja Europejska p. Rzeczypospolitej Polskiej). Przedstawione projekty nie przewidują przywrócenia do służby represjonowanych sędziów. Wymienione zastrzeżenia nie wyczerpują listy wątpliwości związanych z pozostałymi rozwiązaniami proponowanymi w projektach.

Należy przypomnieć, że na podstawie postanowienia TSUE z 27.10.2021 r., (C-204/21 R, Komisja Europejska p. Rzeczypospolitej Polskiej) na Polskę został nałożony obowiązek zapłaty kary pieniężnej w wysokości 1 mln EURO dziennie, począwszy od 3.11.2021 r. z powodu niewykonania postanowienia TSUE z 14.07.2021 r. W tym postanowieniu został zastosowany środek tymczasowy zobowiązujący Polskę do zawieszenia stosowania przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym upoważniających Izbę Dyscyplinarną do orzekania w sprawach sędziów. Brak ustawy o Sądzie Najwyższym w brzmieniu odpowiadającym wymaganiom wynikającym z orzecznictwa TSUE, powoduje naliczanie kar pieniężnych już przez 132 dni. Zostaną one w nieodległej przyszłości wyegzekwowane od Polski.

Wyrażamy głębokie zaniepokojenie pozornością proponowanych zmian, ich niezgodnością z zasadą niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Obawiamy się, że uchwalenie ustawy opartej na przedłożonych projektach pogłębi kryzys praworządności oraz jego negatywne skutki.

/ – / Robert Grzeszczak

Przewodniczący Komitetu Nauk Prawnych PAN

## Załącznik 4

# Raport Grupy Granica Kryzys humanitarny na pograniczu polsko-białoruskim

# Kryzys humanitarny na pograniczu polsko-białoruskim

Raport Grupy Granica

GRUPAGRANICA



<b>Wprowadzenie</b>	<b>3</b>
<b>Kalendarium wydarzeń</b>	<b>5</b>
<b>Sytuacja na pograniczu: działania władz białoruskich</b>	<b>10</b>
<b>Działania polskich władz na granicy: próba legalizacji bezprawia</b>	<b>13</b>
<b>Dane podawane przez polską Straż Graniczną: liczby i język, które nic nie mówią</b>	<b>17</b>
<b>Interwencje, czyli sytuacja na polsko-białoruskim pograniczu z perspektywy Grupy Granica</b>	<b>21</b>
Historia jednej interwencji	24
<b>Działania edukacyjne i współpraca z lokalnymi mieszkańcami i mieszkankami</b>	<b>25</b>
<b>Zakończenie</b>	<b>28</b>
Pomoc humanitarna na miejscu. Natychmiast!	28
Ochrona granicy i mosty humanitarne	29
Przywrócenie przewidzianych prawem procedur identyfikacji osób przekraczających granicę	30
Zmiana narracji	31
Zebranie danych i uporządkowanie wiedzy	32
Wsparcie lokalnych społeczności	32
Dyplomacja	33
Działania długoterminowe	33



# Wprowadzenie

Kryzys humanitarny, jaki obserwujemy od trzech miesięcy na polsko-białoruskiej granicy (a także na granicy Białorusi z Łotwą i Litwą), to w Europie sytuacja bez precedensu. Nie zdarzyło się dotąd, by jedno państwo podjęło się *de facto* przemytu ludzi na tak dużą skalę. Generowanie migracji stało się dla białoruskiego reżimu narzędziem zemsty na Unii Europejskiej – w tym także na Polsce – za jej decyzje polityczne.

Warto podkreślić, że to, co dzieje się na pograniczu Polski i Białorusi, to nie kryzys migracyjny. Tej sytuacji nie wywołała wojna, kataklizm ani gwałtowna zmiana władzy w regionie. Ludzie zostali przez białoruski reżim sprowadzeni na pogranicze właśnie po to, by spowodować zamęt oraz doprowadzić do polaryzacji i konfliktów w polskim społeczeństwie.

Gdy spojrzysz na to z tej perspektywy, można powiedzieć, że Aleksander Łukaszenka osiągnął cel – Polacy są podzieleni jak nigdy. Nie jest to jednak nadal kryzys migracyjny – takie liczymy zwykle w milionach ludzi. Tymczasem kilka tysięcy osób sprowadzonych na polską granicę to dwie widownie sporego teatru – albo same miejsca o podwyższonym standardzie na Stadionie Narodowym. Zaspokojenie potrzeb tych ludzi na pewno nie przekracza możliwości i zasobów naszego kraju.

Mimo to białoruskie władze łatwo doprowadziły Polskę do serii radykalnych kroków: wprowadzenia stanu wyjątkowego, ograniczenia wolności mediów oraz zakazania wstępu na teren przygraniczny aktywistom i aktywistkom, nawet osobom świadczącym pomoc medyczną i humanitarną. Zmieniono przepisy, ograniczając dalej prawa człowieka i standardy ochrony ludzkiego życia.

Po napływie dużej liczby migrantów do Europy w latach 2014–2016 tematy migracyjne stały się szczególnie trudne. Budzą wiele emocji i polaryzują społeczeństwa. Aleksander Łukaszenka gra na tych emocjach, a my pozwalamy, żeby na nich grano.

Białoruskie władze zadziałały jak dobrze zorganizowana siatka przemytników. Cynicznie wykorzystały patologie europejskiego systemu wizowego, który uniemożliwia uzyskanie wizy do krajów UE większości osób poszukujących bezpiecznego schronienia czy połączenia z rodziną. Migranci i migrantki zostali skuszeni przez Łukaszenkę obietnicą łatwego i bezpiecznego dotarcia

do Europy, a następnie postawieni w śmiertelnie niebezpiecznej sytuacji. Po przyjeździe spotkali się z brutalnością i przemocą, zmuszano ich do przekraczania granicy w niedozwolonych miejscach. Celowo stawiano ich w sytuacji zagrażającej zdrowiu i życiu, pozbawiano dostępu do wody, jedzenia oraz innych form podstawowej pomocy.

Białoruś zapewnia, że ruch migracyjny jest spontaniczny, a państwo to jedynie przestało powstrzymywać migrantki i migrantów podążających przez białoruskie terytorium na Zachód. To deklaracja wprost nieprawdziwa. Zna się nawet konkretne linie lotnicze, które pomagają w sprowadzaniu migrantów – ten proceder jest zresztą obecnie ukróćcany.

W tym kontekście nie można zatem mówić, że na pograniczu polsko-białoruskim mamy do czynienia z kryzysem migracyjnym. Obecna dramatyczna sytuacja ludzi uwięzionych w przygranicznych lasach to kryzys humanitarny. Jest on efektem strategii, jaką polski rząd przyjął w odpowiedzi na poczynania Aleksandra Łukaszenki wobec migrantek i migrantów przymusowych, którzy przekroczyli już polską granicę. Strategia ta polega na tym, aby osób przekraczających granicę możliwie szybko i za wszelką cenę się pozbyć – odesłać je z powrotem do Białorusi.

Biorąc pod uwagę rodzaj terenu (gęste lasy, bagna i rzeki) oraz to, że temperatury spadają obecnie poniżej zera, strategia ta nie mogła być w pełni skuteczna – i nie jest. Świadczą o tym nie tylko dane Straży Granicznej o osobach zatrzymywanych już po przekroczeniu granicy (i odsyłanych z powrotem), ale też informacje o tych, którzy zostali zatrzymani na granicy polsko-niemieckiej.

Władze RP skupiły się na skutkach strategii przyjętej przez Białoruś zamiast pomyśleć o jej źródłach. W rezultacie polskie służby rozpoczęły z władzami Białorusi przepychankę, w której stawką jest ludzkie życie. Polska porzuciła standardy ochrony praw człowieka, ochrony uchodźców i uchodźczyń oraz podstawowe zasady humanitaryzmu. Sytuacja na granicy została wywołana przez Białoruś, ale jest też skutkiem decyzji i wyborów polskich polityków.

Z perspektywy migrantów działania polskich i białoruskich służb są niemal identyczne: ani jedni, ani drudzy nie respektują

godności i praw tych osób. Ludzie nielegalnie przekraczający granicę są przez polskie służby wyłapywani i siłowo wywożeni na białoruską stronę. Tam z kolei są przez białoruską straż graniczną brutalnie zmuszani do ponownego wejścia do Polski. Nawet ci, którzy zrozumiałyszy, w jakiej pułapce się znaleźli, chcieliby wrócić do krajów pochodzenia, nie mają takiej możliwości. W efekcie działań służb obu państw migranci i migrantki tygodniami tułają się po przygranicznych lasach, bez schronienia przed zimnem i deszczem, bez dostępu do pożywienia i czystej wody oraz do pomocy medycznej.

Polityka prowadzona przez Białoruś jest wymierzona w Unię Europejską, choć bezpośrednią sceną wydarzeń są obecnie przede wszystkim kraje sąsiadujące z Białorusią, czyli Polska, Litwa i Łotwa. Coraz ważniejszym aktorem stają się także Niemcy, gdzie docierają osoby, którym udało się wydostać z przygranicznego klinca. Według [danych z końca października 2021 roku](#) niemiecką granicę nielegalnie przekroczyło prawie 9000 osób, które dostały się tam przez Białoruś i Polskę.

Niniejszy raport poświęcony jest sytuacji migrantek i migrantów na polsko-białoruskim pograniczu. Opracowany został na podstawie informacji i danych zgromadzonych przez aktywistki i aktywistów z Grupy Granica, którzy od drugiej połowy sierpnia pracują w terenie przygranicznym przede wszystkim z zamiarem udzielania migrantom i migrantkom pomocy humanitarnej oraz wsparcia w dostępie do przewidzianych prawem procedur, a dodatkowo monitorują i dokumentują naruszenia prawa i praw człowieka.

W raporcie prezentujemy różne dane. Część z nich to informacje publikowane przez Straż Graniczną, które staramy się interpretować i wyjaśniać. Ponadto korzystaliśmy z danych zebranych podczas pracy w terenie bezpośrednio od osób migrujących, aktywistów i aktywistek, mieszkanek oraz mieszkańców stref przygranicznych, a także przedstawicieli i przedstawicieli organizacji społecznych wchodzących w skład Grupy Granica oraz innych organizacji, jak Fundacja Ocalenie czy Klub Inteligencji Katolickiej. Teksty w ramach to krótkie historie pomocy udzielanej osobom uwięzionym na granicy – podajemy je w formie zbliżonej do raportów przekazywanych przez aktywistki i aktywistów (zostały zanonimizowane i lekko zredagowane).

Pewien poziom ogólności raportu wynika z konieczności pracy w warunkach ograniczonego dostępu do informacji publicznej oraz restrykcji w dostępie do strefy objętej stanem wyjątkowym.

Na koniec warto dodać jeszcze dwie uwagi natury terminologicznej. Do opisu osób uwięzionych na granicy będziemy używać terminu „migrantki oraz migranci”, mając na myśli migrantki i migrantów przymusowych. Pozwala to w najbardziej adekwatny sposób przybliżyć sytuację, w jakiej znajdują się osoby migrujące, których status prawny dotychczas nie mógł zostać ustalony, gdyż w zdecydowanej większości przypadków nie wszczęto wobec nich żadnej procedury. Chcemy również pokreślić, że osoby te nie mają obecnie żadnej swobody w wyborze ścieżek migracyjnych – czy i gdzie przekroczą granicę UE, czy zostaną odesłane do Białorusi, czy wrócą do kraju pochodzenia. Wszystkie te decyzje podejmowane są przez instytucje różnych państw, a sami migranci i migrantki są odczłowieczani i traktowani przedmiotowo – jak pionki przesuwane po szachownicy.

Jednocześnie trzeba pamiętać o sytuacji społeczno-politycznej w krajach, z których pochodzą osoby uwięzione na terenie polsko-białoruskiego pogranicza. Te kraje to między innymi Irak, Syria, Afganistan, Jemen, Somalia czy Iran. Można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że znaczny odsetek przybyszów stanowią osoby mające zamiar, a także podstawy, by ubiegać się o ochronę międzynarodową w Unii Europejskiej. Wśród osób przebywających w strefie nadgranicznej znajdują się zatem na pewno także uchodźcy i uchodźczynie.

W raporcie używamy także pojęcia „wywózki”. Chcemy w ten sposób oddać rzeczywisty sens działań polskich służb. Po angielsku funkcjonuje nazwa *push-back*, w naszym przekonaniu to jednak coś więcej, chodzi bowiem o masowe i nielegalne wydalania po uprzednim wyłapywaniu ludzi w lasach.

# Kalendarium wydarzeń

## Kwiecień

Liczba osób próbujących dostać się do Unii Europejskiej tzw. szlakiem granic wschodnich (Eastern Borders Route), obejmującym m.in. Litwę, Łotwę i Polskę, wynosi około 100 w miesiącu.

04 2021

## Czerwiec

Liczba osób próbujących dostać się do Unii Europejskiej tzw. szlakiem granic wschodnich sięga niemal 600 w miesiącu.

05 2021

06 2021

## Lipiec

Liczba osób próbujących dostać się do Unii Europejskiej tzw. szlakiem granic wschodnich przekracza 3000 w miesiącu.

07 2021

**2 lipca.** Litwa wprowadza na całym swoim terytorium stan sytuacji nadzwyczajnej w związku z dużym napływem migrantów i migrantek z Białorusi.

**5 lipca.** Przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel oskarża białoruskie władze o wykorzystywanie migrantów i migrantek do wywierania wpływu na Unię Europejską oraz Litwę.

## Drugi tydzień lipca

Rząd Litwy rozpoczyna wnoszenie zasieków na granicy litewsko-białoruskiej i podejmuje decyzję o budowie ogrodzenia granicznego; na ten odcinek granicy przyjeżdżają funkcjonariusze Frontexu.

08 2021

**Ok. 8 sierpnia.** Grupa Afgarczyków zostaje uwięziona na polsko-białoruskiej granicy w Usnarzu Górnym, a następnie przepchnięta przez polskich funkcjonariuszy SG na stronę białoruską.

**16 sierpnia.** Spotkanie przedstawicieli i przedstawicieli organizacji społecznych, aktywistów i aktywistek działających na rzecz osób z doświadczeniem migracji (w tym także przymusowej). Rozpoczynają współpracę, przyjmując następnie wspólną nazwę Grupa Granica.

**20 sierpnia.** Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydaje rozporządzenie „legalizujące” wywózki. Nakazuje ono odstawić na linię granicy osoby, które nielegalnie wkroczyły na terytorium Polski, i nie przewiduje wyjątku dla osób deklarujących chęć ubiegania się o ochronę międzynarodową.

**21 sierpnia.** Zespół wolontariuszek i wolontariuszy spotyka w lesie grupę migrantów, którzy byli wielokrotnie wypychani na terytorium Białorusi przez polską Straż Graniczną. Jest to pierwszy szczegółowo udokumentowany przez organizację pozarządową przypadek wywózki na polskim pograniczu.

Pierwszy zespół wolontariuszek i wolontariuszy Grupy Granica przyjeżdża w okolice Usnarza Górnego z zamiarem monitorowania sytuacji oraz rozpoczęcia akcji informacyjnej wśród mieszkanki i mieszkańców pogranicza. Chodzi o przekazywanie rzetelnych informacji o obecnej sytuacji, o prawach osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, a także o powinnościach oraz zobowiązaniach państwowych służb. Celem aktywistów i aktywistek jest również rozbrajanie rządowej propagandy strachu przed uchodźcami oraz wsparcie tych mieszkańców, którzy decydują się nieść pomoc potrzebującym.

08 2021

**24 sierpnia.** Przedstawicielka biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) w Polsce **Christine Goyer zwraca się do polskich władz**. Apeluje o zakończenie impasu na granicy polsko-białoruskiej a także o „zapewnienie ludziom, którzy utknęli na polsko-białoruskiej granicy w pobliżu Usnarza Górnego, dostępu do terytorium Polski, natychmiastowej opieki medycznej, pomocy prawnej oraz wsparcia psychologicznego i socjalnego”, zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z Konstytucji RP oraz prawa krajowego i międzynarodowego.

**25 sierpnia.** Europejski Trybunał Praw Człowieka wydaje **zarządzenie tymczasowe (interim measure)** nakazujące Polsce zaopatrzenie grupy Afgańczyków i Afganek uwięzionych w Usnarzu Górnym m.in. w pożywienie, schronienie i wodę. 27 września zarządzenie to zostanie przedłużone. Polska nie wywiązuje się z tych zobowiązań.

**29 sierpnia.** Danuta Kuroń kieruje do Polskiego Czerwonego Krzyża **list otwarty** z prośbą o konkretną i bezpośrednią pomoc uwięzionym na pograniczu uchodźczynom i uchodźcom. Apeluje w nim o „wskroczenie” PCK i udzielenie pomocy humanitarnej, co jest jednym ze statutowych działań tej organizacji.

09 2021

**2 września.** Wprowadzenie stanu wyjątkowego na terenie 115 miejscowości w województwie podlaskim i 68 miejscowości w województwie lubelskim. Zakazy obejmują m.in. przebywanie na obszarze objętym stanem wyjątkowym, utrwalanie za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech miejsc, obiektów lub obszarów obejmujących infrastrukturę graniczną oraz ograniczenie dostępu do informacji publicznej.

**3 września.** Szef dyplomacji UE **Josep Borrell wyraża solidarność** z Litwą, Łotwą i Polską w związku z kryzysem na granicach.

**6 września.** Sejm zatwierdza wprowadzenie stanu wyjątkowego.

**17 września.** Sejm uchwała zmianę w ustawie o cudzoziemcach – tzw. **ustawę wywózkową**. Przepisy te są sprzeczne z prawem międzynarodowym.

**19 września.** Znaleziono ciała czterech osób – trzy na terytorium Polski i jedno na terytorium Białorusi.

**20 września.** Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych omawia na posiedzeniu m.in. sytuację na granicy Unii Europejskiej z Białorusią.

**22 września.** **Komisja Europejska** pod wpływem ujawnionych informacji o przypadkach zgonów wśród migrantów wzywa Polskę do skorzystania z pomocy Frontexu.

Rzecznik Komisji Europejskiej **Christian Wigand oświadcza**, że KE nie może zaakceptować „jakichkolwiek prób podżegania lub przyzwolenia na nielegalną migrację do Unii Europejskiej przez państwa trzecie”.

Po przeprowadzeniu wizytacji w Usnarzu Górnym **Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza** w swoim wystąpieniu, że nie przyjmując ustnych oświadczeń od osób chcących ubiegać się o ochronę międzynarodową, polska Straż Graniczna naruszyła Konwencję Genewską o statusie uchodźców. Według RPO uchodźcy znaleźli się pod jurysdykcją SG, gdy pogranicznicy zaczęli wykonywać wobec nich czynności, niezależnie od tego, czy osoby te znajdowały się na terytorium Polski.

**Początek budowy ogrodzenia** z drutu żyłkowego na granicy polsko-białoruskiej.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji **Mariusz Kamiński uznaje** skorzystanie z pomocy Frontexu za bezcelowe.

09 2021	<p><b>24 września.</b> Polskie władze potwierdzają informacje o piątej ofierze śmiertelnej. Ciało znaleziono na terytorium Polski w pobliżu białoruskiej granicy.</p> <p><b>Noc z 26/27 września.</b> W pobliżu polsko-białoruskiej granicy umiera szesnastoletni Irakijczyk.</p> <p><b>27 września.</b> Aktywiści i aktywistki rozpoczynają <u>okupację siedziby głównej Polskiego Czerwonego Krzyża</u>, wzywając tę organizację do udzielenia pomocy migrantom i migrantkom na granicy polsko-białoruskiej.</p> <p><b>30 września.</b> Sejm decyduje o <u>przedłużeniu stanu wyjątkowego</u> w Polsce na kolejnych 60 dni.</p>	
10 2021	<p><b>6 października.</b> Swoje dyżury zaczynają <u>Medycy na granicy</u>. Budują bazę na północ od Białegostoku. Zostają tam do 14 listopada, niosąc ludziom pomoc i ratując życie.</p> <p><b>7 października.</b> <u>Parlament Europejski przyjmuje rezolucję</u>, w której wyraża solidarność z Litwą, Polską i Łotwą w związku z sytuacją na granicy UE z Białorusią.</p> <p><b>8 października.</b> Polska oskarża białoruskie służby o oddawanie strzałów (prawdopodobnie z użyciem ślepych naboju) w kierunku polskich wojsk.</p> <p><b>12 października.</b> Minister Obrony Narodowej <u>Mariusz Blaszczak zapowiada</u> zwiększenie liczby żołnierzy stacjonujących na granicy z Białorusią.</p> <p><b>14 października.</b> Policjanci patrolujący ze śmigłowca obszar przygraniczny zauważają ciało dwudziestoczteroletniego Syryjczyka leżące w polu przy miejscowości Klimówka.</p> <p><b>19 października.</b> Niemiecka policja informuje, że od 1 października 3104 osoby nielegalnie przekroczyły polsko-niemiecką granicę.</p> <p><b>21 października.</b> Parlament Europejski debatuje o zwróceniu migrantów i migrantek do Białorusi.</p> <p><b>22 października.</b> Pod Kusińcami w województwie podlaskim znaleziono ciało kolejnej ofiary śmiertelnej kryzysu. Było to ósme ciało znalezione na terytorium Polski.</p> <p><b>26 października.</b> Wchodzi w życie tzw. ustawa wywózkowa.</p>	<p>Odbywa się także spotkanie Rady Bezpieczeństwa ONZ poświęcone kryzysowi migracyjnemu na granicy UE z Białorusią.</p>
11 2021	<p><b>2 listopada.</b> Andrzej Duda podpisuje <u>ustawę o budowie zabezpieczenia granicy</u>, na mocy której na granicy polsko-białoruskiej ma powstać sześciometrowy plot. Inwestycja ma kosztować ponad 1,6 miliarda złotych.</p> <p><b>4 listopada.</b> Ministerstwo Obrony Narodowej informuje, że dzień wcześniej białoruscy żołnierze zagrozili otwarciem ognia po tym, jak polscy żołnierze wykryli pilnowaną przez nich grupę migrantów przy ogrodzeniu biegnącym wzdłuż granicy.</p>	

11 2021

**8 listopada.** Białoruskie służby kierują w okolicę przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej największą jak do tej pory – liczącą około 3000 osób – grupę migrantów i migrantek. Chcą oni przekroczyć granicę nie oficjalnym przejściu, a w razie odmowy wpuszczenia planują pokojowy protest zwracający uwagę świata na pułapkę, w jakiej się znaleźli. Kawalek przed przejściem granicznym zostają siłą skierowani do lasu przez białoruskich mundurowych, którzy zmuszają ich do forsowania drutu kolczastego. Przez pewien czas koczuje tam licząca co najmniej kilkaset osób grupa migrantek i migrantów. Białoruskie służby rozwożą duże, liczące od 100 do 500 osób grupy migrantów wzdłuż całej linii granicy z zamiarem zmuszenia ich do siłowego wejścia na terytorium Polski.

**9 listopada.** W Sejmie odbywa się debata na temat sytuacji na granicy polsko-białoruskiej. Premier Mateusz Morawiecki tłumaczy, że rząd nie wzywa Frontexu, bo to za mała formacja, a polskie władze poradzą sobie same, dysponując 15 tysiącami funkcjonariuszy i funkcjonariuszek na granicy.

**10 listopada.** Grupa Granica zapowiada złożenie do Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze skargi przeciwko przedstawicielom władz Białorusi odpowiedzialnym za popełnienie zbrodni przeciwko ludzkości w stosunku do migrantów i migrantek na polsko-białoruskiej granicy. „W takim postępowaniu MTK musiałby ocenić także skutki popełnionych przez reżim Białorusi zbrodni mające miejsce na terytorium Polski i, co za tym idzie, odpowiedź polskich władz na obecny kryzys. W świetle prawa międzynarodowego Polska ponosi pełną odpowiedzialność za traktowanie osób, które znalazły się na jej terytorium”.

Rząd RP zwołuje sztab kryzysowy. Od godziny 15.00 w stan gotowości zostają postawieni żołnierze dwóch batalionów lekkiej piechoty z 1 Podlaskiej Brygady Obrony Terytorialnej z Białegostoku i Hajnówki, w rejonie Kuźnicy stacjonuje około 12000 żołnierzy, 8000 funkcjonariuszy Straży Granicznej i 1000 policjantów. Na granicę skierowano także antyterrorystów.

Pod Kuźnicą Białostocką dochodzi do pierwszej próby siłowego przekroczenia granicy przez migrantów zmuszonych do tego przez białoruskie służby. Dochodzi do zniszczenia zabezpieczeń (plotu z drutu żyłkowego) oraz ataków na funkcjonariuszy Straży Granicznej, Policji i wojska. Wobec osób forsujących zasieki zostaje użyty gaz łzawiący. Migranci są wyposażeni przez Białorusinów w narzędzia mające ułatwić im zniszczenie zasieków na granicy.

NATO uznaje, że „wykorzystywanie migrantów przez reżim Łukaszenki jako taktyki hybrydowej jest niedopuszczalne” i wzywa Białoruś do poszanowania prawa międzynarodowego.

Rzecznik ministra koordynatora służb specjalnych Stanisław Żaryn podaje, że szacowana liczba migrantów sprowadzonych w rejon granicy wynosi około 4000 osób.

Rosyjski minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow sugeruje, aby na wzór umowy zawartej z władzami Turcji Unia Europejska rozważyła zaoferowanie Białorusi pomocy finansowej. Miałoby to pomóc powstrzymać migrantów przed dalszym przekraczaniem granicy.

Po interwencji w lesie Medycy na granicy znajdują swój pozostawiony przy drodze ambulans ze spuszczonego powietrzem z trzech kół. Gdy podchodzą do samochodu widzą oddalających się od niego uzbrojonych mężczyzn i kobietę, którzy następnie wsiaadają do pojazdu należącego prawdopodobnie do Wojska Polskiego.

NATO wyraża solidarność z państwami graniczącymi z Białorusią.



11 2021

**11 listopada.** W nocy polscy żołnierze oddają w powietrze strzały ostrzegawcze, by zapobiec przejściu przez granicę grupy migrantów i migrantek z Białorusi.

W lesie w okolicy Hajnówki małżeństwo z Iraku oraz Syryjczyk zostają pobici i okradzeni przez nieznaną sprawców.

Rzecznik Komisji Europejskiej potwierdza, że na wniosek polskich władz specjaliści z jednej z komórek Europolu – Europejskiego Centrum ds. Przemytu Migrantów – wesprą Polskę na granicy.

Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjmuje rezolucję potępiającą działania reżimu Aleksandra Łukaszenki i wyrażającą solidarność z Polską i Litwą. Jedynym państwem oponującym przeciwko jej przyjęciu jest Rosja.

**12 listopada.** Podlaska policja informuje o znalezieniu pod Wólką Terechowską zwłok dwudziestoletniego Syryjczyka.

**14 listopada.** Nieznani sprawcy niszczą samochody Medyków na granicy. To także ostatni dzień wyjątkowej pracy tej grupy. Jej członkowie odbyli 39 dyżurów, pomogli prawie 300 osobom, kilkanaście z nich w stanie zagrożenia życia zostało natychmiast przewiezionych do szpitali.

Kurdowie odmawiają niszczenia płotu granicznego, do czego zmuszają ich białoruskie służby. Ustawili się w rzędzie pod ogrodzeniem, żeby je chronić. Nie chcą doprowadzić do siłowej konfrontacji.

**16 listopada.** Medyczny Zespół Ratunkowy Polskiego Centrum Pomocy Międzynarodowej zastępuje Medyków na granicy i odbywa swój pierwszy dyżur.

# Sytuacja na pograniczu: działania władz białoruskich

Od końca września 2021 roku sytuacja na pograniczu polsko-białoruskim określana jest mianem kryzysu humanitarnego. O bezprecedensowości obecnego stanu świadczy skala sterowania nowym „szlakiem migracyjnym” przez władze w Mińsku. Należy pamiętać, że Białoruś wcześniej współpracowała z Unią Europejską i otrzymywała środki za ochronę wschodniej granicy UE. W maju 2021 roku Aleksander Łukaszenka ogłosił, że zamierza wypowiedzieć zawartą w 2020 roku z UE umowę o readmisji, co ostatecznie białoruski parlament zatwierdził w październiku 2021 roku. W praktyce władze białoruskie już wcześniej nie przestrzegały jednak warunków tej umowy. Na dodatkową uwagę zasługuje systematyczny wzrost przemocy ze strony funkcjonariuszy obu państw – Białorusi i Polski – wobec osób migrujących, przy jednoczesnym braku możliwości monitorowania, dokumentowania i niesienia pomocy humanitarnej. Po stronie białoruskiej media kontroluje reżim. Natomiast po stronie polskiej w strefie przygranicznej 2 września wprowadzony został stan wyjątkowy – zakaz wstępu dotyczy także dziennikarzy i dziennikarek, przedstawicieli i przedstawicielek społecznych i humanitarnych, a także niezależnych obserwatorów i obserwatorek.

Obecna sytuacja na pograniczu pokazuje sposób, w jaki białoruski reżim wykorzystuje wieloletni i systematycznie pogłębiający się kryzys europejskiej polityki migracyjnej. Jedynie sprawnie działające procedury udzielania ochrony międzynarodowej i bardziej liberalny system wizowy mogłyby zagwarantować osobom przymusowo migrującym ochronę przed szeregiem negatywnych zjawisk, takich jak przemyt ludzi czy przemoc funkcjonariuszy państw łamiących prawa człowieka. Każda operacja *push-back* (choć w przypadku obecnej sytuacji na polsko-białoruskim pograniczu bardziej adekwatne wydają się określenia „łapanka” i „wywózka”) realizowana na granicach państw UE stanowi rażące naruszenie prawa unijnego i międzynarodowego, ponieważ odbiera osobie wyrażającej chęć ubiegania się status uchodźcy prawo do złożenia stosownego wniosku.

Samo złożenie deklaracji woli ubiegania się o ochronę międzynarodową przez jakąkolwiek osobę na granicy (lub wewnątrz kraju) powinno zgodnie z prawem uruchomić odpowiednie procedury i działania służb. W prawie europejskim nazywa się to „wystąpieniem z wnioskiem o udzielenie ochrony” (art. 6 ust. 1–3 dyrektywy proceduralnej). Jeśli osoba znajduje się na granicy, powinna zostać wpuszczona na terytorium kraju. Nie ma przy tym znaczenia, czy znajduje się na przejściu granicznym, czy też w dowolnym innym miejscu, jeśli deklaruje swoją wolę w obecności funkcjonariusza Straży Granicznej. Po wpuszczeniu do Polski należy taką osobę przewieźć w miejsce, w którym zostanie od niej odebrany wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej (złoży go ona formalnie), czyli do odpowiedniej placówki SG. Częścią tej procedury jest pobranie od wnioskodawców odcisków palców – w celu ich identyfikacji. Osoba, która znajduje się w Polsce (choćby przyjechała nielegalnie), także musi zostać przewieziona do placówki SG w celu złożenia wniosku – nie może być z Polski wyrzucona przez granicę.

Ograniczanie dostępu do terytorium i do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej nie jest w Polsce nowym zjawiskiem. Obserwujemy je co najmniej od 2015 roku, m.in. na przejściu granicznym w Terespolu, choć w innej formie i w mniejszej skali.

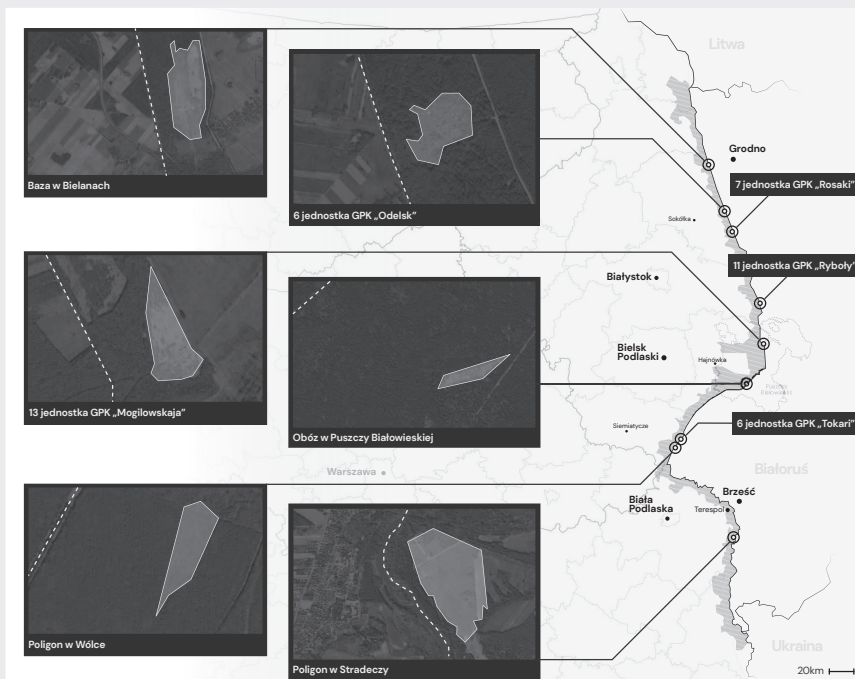
→ Trzech uchodźców z Iraku, których życie było w tym kraju zagrożone w związku z ich orientacją psychoseksualną, dostało się do Polski, po czym zostali zawróceni za polsko-białoruską granicę. Spędzili kilkanaście dni w lesie.

Dzięki temu, że Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał w ich sprawie zarządzenie tymczasowe, Polska została zobowiązana do niewydalania ich do Białorusi. W ich sprawach zostały wszczęte odpowiednie procedury i przyjęto od nich wnioski o ochronę międzynarodową.

W odwecie za sankcje nałożone przez UE (w związku z przesładowaniem opozycji oraz porwaniem w maju samolotu linii Ryanair wiozącego Ramana Pratasiewicza) reżim Aleksandra Łukaszenki od kilku miesięcy cynicznie wykorzystuje strach liderów i liderki oraz społeczeństw UE przed migracją. Masowo wydaje wize tysiącom osób pochodzących z krajów dotkniętych wojnami lub wieloletnim bezprawiem, a następnie siłą wypycha ich poza przejściami granicznymi do Polski, Litwy czy Łotwy.

Według danych zebranych przez Grupę Granica osoby migrujące w przeważającej części pochodzą z państw ogarniętych konfliktami zbrojnymi i łamiących prawa człowieka. Należy pamiętać, że destabilizacja UE, na którą liczy reżim białoruski, polega nie tyle na „zalaniu” Unii dużą liczbą migrantów, ile na tworzeniu i wzmacnianiu w Polsce i całej UE politycznych podziałów w kwestii przyjmowania migrantów i migrantek (dzieliły one społeczeństwo europejskie już w czasie tzw. kryzysu migracyj-

nego z lat 2015–2016). W rezultacie to nie migranci i migrantki, ale właśnie polityczna polaryzacja wywołuje destabilizację. W całym procesie sterowania „szlakiem migracyjnym” ludzie poszukujący ochrony są wprowadzani w błąd, gdy oferuje się im pozornie legalną i bezpieczną drogę do Europy. Zdesperowani, nie mając możliwości skorzystania z dróg legalnego wjazdu do Unii Europejskiej, chętnie korzystają z ofert biur podróży sprzedających wize do Białorusi. Po przylocie do Mińska osoby te ciężarówkami, busami lub taksówkami przywożone są na wschodnią granicę UE. Tam migranci i migrantki osadzeni zostają w obozach mieszczących się na terenach infrastruktury wojskowej i straży granicznej. Następnie są przez białoruskich funkcjonariuszy zmuszani do przekroczenia granicy z Polską poza oficjalnymi przejściami granicznymi. Wiele spośród tych osób kwalifikuje się do objęcia ochroną międzynarodową, ale jedynie w przypadku nielicznych udaje się doprowadzić do wszczęcia takiego postępowania w Polsce.



Mapa 1. Infrastruktura wykorzystywana przez białoruskie służby graniczne do przetrzymywania migrantów i migrantek.

Część migrantów oraz migrantek, gdy zorientuje się w sytuacji, chce wrócić do Mińska, a stamtąd do swoich krajów pochodzenia (nawet jeśli powrót tam nie jest dla nich bezpieczny). Białoruskie służby na to jednak nie pozwalają i ponownie przepychają ich na stronę polską. Z doniesień migrantów i migrantek wynika, że przemoc ze strony białoruskich funkcjonariuszy eskaluje: biją, kopią, szczują psami i okradają z telefonów, pieniędzy i dokumentów. Potwierdza to dokumentacja w postaci oględzin polskich ratowników medycznych i sporządzonych przez nich Kart Indywidualnych Ratownika Medycznego oraz fotografii. Oto cytaty z takich kart spisanych w połowie października:

→ **KGM** [inicjały pacjenta]:

pacjent po 5 dniach spędzonych w lesie. Dwa dni temu został pobity kijami / pałami przez białoruskich funkcjonariuszy; wczoraj uciekał przed psami; był wychłodzony. [...] Obrażenia powierzchowne po uderzeniach tępym narzędziem (kijem) – guz 5×3 cm na głowie, wylew podskórny i niewielki obrzęk powieki oka lewego, dyskretne ślady uderzeń na tułowi.

→ **NOF** [inicjały pacjenta]:

pacjent ponad tydzień przebywał w lesie, wychłodzony. Dwa dni temu został pobity kijami / pałami przez białoruskich funkcjonariuszy. Wczoraj pogryziony przez psy. [...] zgłasza ból dolnych żeber obustronnie (stan po uderzeniach kijem) przy głębokim wdechu i przy palpacji. Ponadto rany powierzchowne na [nieczytelne] po pogryzieniu przez psa – dobrze gojące się liczne otarcia naskórka.



Fot. Anna Maria Binińska

Relacje migrantów wskazują na to, że brutalność białoruskich funkcjonariuszy rośnie. Na początku listopada jednej z osób z Iraku złamali oni szczękę, a następnie wypchnęli do Polski przez granicę.

Podczas detencji w obozach białoruscy funkcjonariusze pobierają także od ludzi wysokie opłaty za wodę, zaspokojenie podstawowych potrzeb oraz za możliwość powrotu do Mińska (udało się to jednak tylko nielicznym). Napotkani w Polsce migranci i migrantki opowiadali o kilku sytuacjach, w których – by uniemożliwić im powrót na stronę białoruską lub udanie się do Mińska – służby białoruskie oddawały strzały w powietrze lub pod nogi migrantów.

→ Grupa trzech kobiet z Syrii.  
Od miesiąca i trzech dni są w lesie.  
Cztery wywózki. Mówią, że były bite pałkami przez Białorusinów.  
Jedna ma obrażenia głowy,  
druga oczu.

# Działania polskich władz na granicy: próba legalizacji bezprawia

Większość osób, którym uda się przekroczyć polską granicę, jest siłowo zawracana i wypychana w stronę zasieków na granicy z Białorusią. Funkcjonariusze polskiej Straży Granicznej przy wsparciu wojska i policji wyłapują migrantów oraz migranki w strefie przygranicznej, po czym bez wstąpienia przewidzianych prawem procedur (czyli postępowania o zobowiązanie do powrotu lub postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej w przypadku, gdy ktoś o nią prosi) wywożą ich z powrotem do linii granicy i zmuszają do powrotu do Białorusi w niedozwolonych miejscach, poza oficjalnymi przejściami. Na tym właśnie polegają wywózki. Proceder ten jest stosowany wobec wszystkich: zarówno osób starszych, kobiet, dzieci, jak i mężczyzn. Dla migrantek i migrantów nie jest to jednak droga powrotna, bo zaraz za granicą białoruscy strażnicy przemocą zmuszają ich do ponownego jej przekroczenia w kierunku Polski.

Strategia polskiego rządu polega na uniemożliwieniu osobom przekraczającym granicę Unii Europejskiej w Polsce przejścia w głąb terytorium naszego kraju oraz wejścia w procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową (lub w jakąkolwiek inną prawną procedurę). Osoby uwięzione w strefie przygranicznej znalazły się w impasie. Gdy składają deklarację woli ubiegania się o ochronę międzynarodową, nie jest ona słyszana,

→ Dwudziestotrzyletni Kurd z Iraku został znaleziony, gdy od dwóch dni przebywał w Polsce po kilkukrotnych wywózkach z Polski do Białorusi. Był wycieńczony, ale w dość dobrym stanie fizycznym; miał odparzone stopy. Poprosił o wezwanie Straży Granicznej, gdyż po stronie białoruskiej zostali jego rodzice i młodsze rodzeństwo.

→ Czterech nastoletnich chłopców (Straż Graniczna uznała, że byli pełnoletni) z Demokratycznej Republiki Konga przez pięć dni błąkało się po lesie w pobliżu polsko-białoruskiej granicy. Wysyłali rozpaczliwe SMS-y: „Jesteśmy głodni, jest nam zimno, umrzemy”. Potem kontakt z nimi się urwał. Po interwencji UNHCR następnego dnia rano Straż Graniczna poinformowała, że zostali odnalezieni.

a wniosek nie jest przyjmowany. Są odstawiane na granicę i przepychane do Białorusi. Polskie władze łamią przy tym nie tylko prawo dotyczące ubiegania się o ochronę międzynarodową, w tym Konwencję Genewską oraz odpowiednie przepisy UE w zakresie postępowania uchodźczego, ale także tzw. dyrektywę powrotową. Przewiduje ona, że każda osoba, która znajduje się na terytorium UE, w tym Polski, bez ważnych dokumentów pobytowych, niezależnie od tego, czy mieszkała tu wcześniej kilka lat i utraciła prawo pobytu, czy przyjechała 10 minut wcześniej, o ile znajduje się w Polsce, czyli przekroczyła naszą granicę (znów: nie ma znaczenia, czy zrobiła to w miejscu do tego nieprzewidzianym lub bez odpowiednich dokumentów, np. paszportu czy wizy), musi być poddana odpowiednim procedurom, które mogą skończyć się wydaniem wobec niej decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Innymi słowy: nikogo nie można faktycznie i fizycznie „odstawić” na granicę i zmusić do jej przekroczenia w niedozwolonym miejscu. Należy natomiast wszcząć odpowiednie procedury i ewentualnie – jeśli zakończą się one prawomocną decyzją o zobowiązaniu do powrotu – wydać taką osobę przez przejście graniczne w sposób bezpieczny, zgodnie z prawem i z poszanowaniem godności ludzkiej.

Takie poprawne wydalenie następuje po przeprowadzeniu postępowania powrotowego, co jest istotne co najmniej z dwóch powodów:

1. **Zapewnia ochronę przed wydaleniem** osobie, która nie może zostać odesłana, bo w państwie pochodzenia lub w państwie, do którego miałyby być odesłane, grozi jej niebezpieczeństwo (to tzw. zasada non-refoulement).

2. **Sprawa każdej osoby rozpatrywana jest indywidualnie** w dwuinstancyjnym postępowaniu. To zindywidualizowanie jest kluczowe, by nie dochodziło do nielegalnych w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zbiorowych wydań. Polska już dwukrotnie została ukarana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu za ich stosowanie w Terespolu (wyrok w sprawie M.K. i inni przeciwko Polsce z lipca 2020 roku oraz D.A. i inni przeciwko Polsce z lipca 2021 roku).

Polskie władze starają się nadać swoim działaniom pozory legalności. Dlatego 20 sierpnia 2021 roku wprowadzona została zmiana rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji pozwalająca Straży Granicznej na mocy ustnego pouczenia na „zawracanie do linii granicy” osób, które nielegalnie ją przekroczyły. Przepisy te nie przewidują wszczynania wobec tych osób postępowania administracyjnego o zobowiązanie do powrotu. Kolejnym krokiem była nowelizacja ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 26 października 2021 roku, czyli tzw. ustawa wywózkowa. Przepisy te zostały przyjęte, choć były negatywnie zaopiniowane m.in. przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (ODIHR OBWE), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich oraz UNHCR.

Nowe przepisy zakładają, że SG ma obowiązek sporządzić protokół wobec osoby, która została zatrzymana w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy, i wydać wobec niej postanowienie o opuszczeniu terytorium RP, a następnie od razu je wykonać. Odwołanie jest możliwe, ale tylko teoretycznie, nie wiadomo bowiem, kto miałby je przygotować (brakuje dostępu do pomocy prawnej), poza tym jego złożenie nie wstrzymuje wykonania postanowienia, czyli natychmiastowego odesłania za granicę. Teoretycznie przepisy te stosuje się wyłącznie wobec osób, które zostały zatrzymane niezwłocznie po przekroczeniu granicy – czyli natychmiast po tym zdarzeniu. Za niezwłoczne działanie na pewno nie można uznać zatrzymania kilkanaście kilometrów od granicy lub zatrzymania osoby, która spędziła w Polsce kilka dni.

Legalizacja praktyki wywózek jest jednak pozorna, gdyż to nowe postępowanie pozostaje w sprzeczności z przepisami dyrektywy powrotowej (nie ma możliwości skutecznego zaskarżenia postanowień wydawanych przez SG, brakuje gwarancji dostępu do pomocy prawnej w tym postępowaniu, szczególnie na etapie składania odwołania, istnieje też ryzyko naruszenia zasady non-refoulement). Jest zatem prawdopodobne, że Trybunał Sprawiedliwości UE w Luksemburgu, który stoi na straży prawa unijnego, uzna te przepisy za niezgodne z dyrektywą. Tak właśnie zrobił w przypadku analogicznych praktyk w bardzo podobnej sprawie przeciwko Wegrom w wyroku z grudnia 2020 roku. Pokazuje to, że praktyka push-back jest sprzeczna z prawem unijnym.

→ 24 października 2021. Kontakt z mężczyzną z Jemenu. Jest w bardzo złym stanie, wydaje się zrezygnowany, był bity przez Białorusinów. Zapłacił komuś 500 dolarów za pomoc, ale został oszukany. Dzień później mężczyzna mówi, że umiera. Ma złamaną nogę, wymiotuje. Prosi o wezwanie karetki, która przyjeżdża około 9 rano i zawozi go do szpitala. Tam odwiedza go adwokatka z tłumaczem. Wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej zostaje złożony przez ePUAP. Tego samego dnia około 20 mężczyzna zostaje wypisany ze szpitala, wywieziony przez SG do lasu i przepchnięty do Białorusi. Do 28 października jeszcze dwukrotnie został w Polsce złapany i wyrzucony przez granicę.

Podsumowując, należy uznać, że migranci i migrantki utknęli w strefie przygranicznej jednego i drugiego kraju jako zakładnicy rozgrywki politycznej między reżimem Aleksandra Łukaszenki a Polską i Unią Europejską. Po obu stronach gesto porostawiani są funkcjonariusze służb mundurowych, którzy wyłapują ich, wywożą na granicę i siłą przepychają na drugą stronę, do sąsiada. Białorusini nie pozwalają cofnąć się do Mińska ani wrócić do krajów pochodzenia, Polacy natomiast uniemożliwiają wjazd i uciekanie się o ochronę międzynarodową.



W efekcie działań służb obu państw tysiące ludzi od wielu tygodni błąka się po lasach, puszcach i bagnach na polsko-białoruskiej granicy. Bez schronienia przed zimmem i deszczem, bez dostępu do pożywienia i czystej wody, spędzają noce pod gołym niebem. Do 12 listopada 2021 roku potwierdzono śmierć 8 osób na terenach przygranicznych po polskiej stronie. Mowa tu jedynie o potwierdzonych przypadkach – takich, gdy znaleziono ciała. Trudno oszacować, ile jeszcze osób zmarło; migrantki i migranci opowiadają aktywistom, że w lasach napotykały na ciała, niektórzy relacjonują śmierć własnych współtowarzyszy podróży.

Działania białoruskich i polskich pograniczników wobec migrantek i migrantów w zamkniętej strefie przygranicznej obejmują różne formy przemocy fizycznej i psychicznej, jak zastraszanie, wymuszanie określonych niebezpiecznych działań, arbitralne zatrzymania, zakazane w prawie międzynarodowym zbiorowe wydalania, odmowa dostępu do żywności, wody, schronienia i pomocy medycznej oraz dostępu do procedur ochronnych, a także odmowa prawa do skutecznego środka odwoławczego. Ich natężenie uprawnia do stosowania w tym kontekście pojęcia „tortury”.

Jak wynika z relacji migrantek i migrantów, zachowania polskich funkcjonariuszy są mniej brutalne niż służb białoruskich. Niektórzy z nich przed zmuszeniem do przekroczenia granicy z Białorusią oferują jedzenie, picie i ciepłe ubrania. Migranci i migrantki opowiadali jednak także o przypadkach używania przemocy – o popychaniu, groźeniu bronią, zastraszaniu, naśmiewaniu się czy niszczeniu telefonów (przede wszystkim portów umożliwiających doładowanie baterii).

W związku z wprowadzeniem przez Prezydenta RP od 2 września 2021 roku stanu wyjątkowego w części dwóch przygranicznych województw (podlaskiego i lubelskiego) dostęp do trzykilometrowego obszaru przygranicznego został skutecznie ograniczony osobom nieobjętym wyjątkami wymienionymi w treści rozporządzenia. Wśród tych wyjątków nie znalazły się media, przedstawiciele i przedstawicielki organizacji społecznych, humanitarnych i medycznych oraz niezależni obserwatorzy i obserwatorzy. W związku z tym – poza mieszkańcami i mieszkankami strefy objętej stanem wyjątkowym oraz samymi migrantami i migrantkami – nie ma żadnych świadków tego, co dzieje się na tym obszarze. Ponadto rząd ograniczył prawo do informacji publicznej odnośnie do tego, co dzieje się na granicy, czyli co ma związek „z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji” (§ 2 pkt 6 rozporządzenia). Te informacje nie są przekazywane opinii publicznej przez służby – a jeśli są, to jedynie w ograniczonym zakresie i bez możliwości weryfikacji. Stan wyjątkowy będzie obowiązywał do 1 grudnia 2021 roku. Konstytucja RP nie daje możliwości jego dalszego przedłużenia.

→ Syryjska rodzina, pięćdziesięcioletnia matka i troje rodzeństwa (w tym trzynastoletnia dziewczynka), pochodzący z Idlib, próbują przedostać się do rodziny w Europie. Straż Graniczna – nie jest jasne: polska czy białoruska – zniszczyła im karty SIM. W lesie spotykają inną grupę uchodźców, w której jest m.in. półtoraroczne dziecko. Zostają zatrzymani przez polskich funkcjonariuszy i wywiezieni do Białorusi.

Kilka dni później poza strefą stanu wyjątkowego spotykają aktywistów i aktywistki z organizacji skupionych w Grupie Granica. Mówią, że już dziewięć razy próbowali dostać się do Polski. Opowiadają: „Polacy dzwonią na policję. Wtedy wyrzucają nas za płot i jesteśmy bici. Przy jednej z prób straciliśmy paszporty. Teraz nie wiemy, co z nami będzie”. W czasie interwencji wolontariusze i wolontariuszki podają migrantom i migrantkom ciepłą zupe, przekazują ciepłe skarpety, artykuły pierwszej potrzeby i folie termiczne.



Mapa 2. Teren objęty stanem wyjątkowym.

Od 8 listopada sytuacja na granicy uległa zaostrzeniu. Migranci i migrantki uwięzieni od wielu dni na terenach przygranicznych i w okolicznych miastach po białoruskiej stronie oraz nowi przybysze, którzy tego dnia zostali przywiezieni z Mińska, świadomi tego, że pozostają całkowicie zależni od politycznej rozgrywki między Białorusią, Polską a Unią Europejską, zdecydowali się wyruszyć dużą grupą w kierunku oficjalnego przejścia granicznego Brużgi–Kuźnica. Planowali upominać się tam o swoje prawa, a także zwrócić uwagę mediów na sytuację, w jakiej się znaleźli. Niedaleko samego przejścia zostali jednak siłowo zepchnięci przez białoruskie służby w kierunku „zielonej” granicy i drutów żyłetkowych rozstawionych przez polskie służby. Tam zostali przymuszeni do „forsowania” zasieków, co doprowadziło do znacznego zwiększenia obecności polskiego wojska, funkcjonariuszy Straży Granicznej i Policji w tym rejonie. Sytuacja, jaką udało się wytworzyć białoruskim służbom, grozi dalszą eskalacją przemocy na granicy.



# Dane podawane przez polską Straż Graniczną: liczby i język, które nic nie mówią

Od początku sierpnia 2021 roku Straż Graniczna regularnie, głównie w mediach (w tym także społecznościowych) [informuje o sytuacji na granicy polsko-białoruskiej](#) 1 listopada podała na Twitterze, że od początku kryzysu na granicy polsko-białoruskiej [odnotowano ponad 28,5 tys. „prób nielegalnego przekroczenia granicy”](#), przy czym widoczny jest znaczący wzrost liczby tych „prób”: w sierpniu było ich ponad 3,5 tys., we wrześniu już 7,7 tys., a w październiku 17,3 tys. „Próby nielegalnego przekroczenia”, często określane przez SG wręcz jako „próby usiłowania nielegalnego przekroczenia” granicy dotyczą głównie odcinka podlegającego ochronie Podlaskiego Oddziału SG (pozostała część granicy z Białorusią podlega Nadbużańskiemu Oddziałowi SG). W pierwszym miesiącu kryzysu to właśnie 12 placówek z Podlaskiego Oddziału otrzymało dodatkowe wsparcie – kolejnych funkcjonariuszy SG oddelegowanych z innych jednostek oraz tysięcy żołnierzy Wojska Polskiego. Do dziś zarówno w strefie stanu wyjątkowego, jak i poza nią zgromadzono kilkanaście tysięcy funkcjonariuszy i funkcjonariuszek różnych służb – Straży Granicznej, Wojska Polskiego, Policji oraz Wojsk Obrony Terytorialnej.

Komunikaty SG są jednak problematyczne z kilku powodów. Przykładowo w [tweecie z 10 listopada 2021 roku](#) zawarta jest informacja o 599 odnotowanych „próbach nielegalnego przekroczenia granicy” polsko-białoruskiej i o zatrzymaniu dziewięciu osób. Wobec 48 osób wydano postanowienie o opuszczeniu terytorium Polski. Tak sformułowane informacje budzą wiele wątpliwości związanych z tym, że nie oddają one rzeczywistego stanu prawnego. Stajemy zatem w obliczu trudności z precyzyjnym ustaleniem tego, co i na jakiej podstawie SG robi na granicy oraz czy podaje liczbę incydentów definiowanych przez siebie jako „próby nielegalnego przekroczenia granicy” (cokolwiek to oznacza w rzeczywistości), czy też liczbę osób podejmujących te próby. Nie jest jasne, co w praktyce ostatnich miesięcy oznaczają określenia „udaremnienie nielegalnego przekroczenia granicy” albo „próby nielegalnego przekroczenia granicy”, ponieważ takie sformułowania nie są zdefiniowane w [ustawie o ochronie granicy państwowej](#) ani

w [ustawie o Straży Granicznej](#); SG również nie potrafi odpowiedzieć, jakich sytuacji one dokładnie dotyczą. [Rzeczniczka prasowa formacji podała jedynie](#), że działania te prowadzone są na podstawie nowelizacji z 20 sierpnia 2021 roku rozporządzenia MSWiA w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych. Może to oznaczać, że liczby te pokazują skalę wywoźek.

„Udaremnienie” zrobienia czegoś oznacza jednak, że do dokonania jakiejś czynności (w tym przypadku przekroczenia granicy) ostatecznie nie doszło, czyli że osoby, o których mowa, w ogóle nie przekroczyły polskiej granicy. Do udaremnienia prób przekroczenia granicy dochodziło zatem w sierpniu np. w Usnarzu Górnym, gdy koczujący tam uchodźcy i uchodźczynie nie byli wpuszczani na terytorium Polski (choć z [raportu Amnesty International](#) wynika, że przez pewien czas część tej grupy znajdowała się jednak po polskiej stronie). Podobnie działo się od 8 listopada w okolicach Kuźnicy Białostockiej, gdzie służby, pilnując granicy, rzeczywiście uniemożliwiali migrantom i migrantkom jej przekroczenie (przynajmniej w tym punkcie). Tymczasem sytuacja, z jaką obecnie mamy do czynienia w innych miejscach, wygląda zgoła inaczej.

→ Wrzesień. Siedmioosobowa rodzina z pięciorgiem dzieci. Są irackimi Kurdami, przez cały dzień byli w lesie. Z Iraku uciekają przed niebezpieczeństwem, zabójstwami i tragicznymi warunkami bytowymi. Choć złożyli pełnomocnictwa oraz deklarowali wolę ubiegania się o ochronę międzynarodową, zostali wywiezieni na teren strefy stanu wyjątkowego, po czym kontakt się urwał.

Codziennie wielu osobom udaje się przekroczyć polską granicę, następnie są wylapywani przez funkcjonariuszy SG, a potem wywożeni do linii granicznej i wypychani z Polski. Pod pozorem neutralnymi sformułowaniami o „udaremnieniach prób” kryje się zatem opisywanie (i dokumentowanie) niezgodnej z prawem praktyki wywożenia migrantów na granicę i zmuszania ich do jej przekroczenia w miejscach do tego nieprzeznaczonych w kierunku Białorusi.

Kolejny problem z liczbami, które podaje Straż Graniczna w odniesieniu do „udaremnienia” i „prób”, polega na tym, że nie jest jasne, kogo te liczby obejmują – osoby czy przypadki (czyli np. grupy albo akcje poszczególnych jednostek). Terminologia używana w tweetach SG jest w tym zakresie niespójna. Na pewno danych tych nie można sumować i przekładać na liczbę osób, które mogą znajdować się przy polskiej granicy, wiadomo bowiem, że jedna osoba może podlegać wielokrotnym wywózkom do Białorusi.

Jednocześnie nieustanne epatowanie rosnącymi liczbami zarówno „prób”, jak i „udaremnień nielegalnego przekroczenia granicy” może tworzyć atmosferę zagrożenia i obawy, a przez to wzmacniać nastroje antyimigranckie i antyuchodźcze wśród obserwatorów i obserwatorek. Tymczasem wzbudzanie lęku i posługiwanie się zmilitaryzowanym językiem (w tweetach pojawiają się słowa: „atak”, „forsowanie”, „napór”, „walka”, „obrona”) dają zafalszowany obraz i stawiają funkcjonariuszy i funkcjonariuszki przed fałszywym dylematem, w którym ochrona granic wyklucza działania humanitarne. Prowadzi to nie tylko do mylnej diagnozy sytuacji, ale także do nietrafnych decyzji co do dalszych działań na granicy. To zaś stwarza pole do politycznego rozgrywania tego kryzysu, utrudniając poszukiwanie skutecznych i humanitarnych rozwiązań.

Komunikaty na Twitterze mają także dowodzić rzekomej skuteczności działań SG, która jakoby egzekwuje prawo i „udaremnia” nielegalne przekroczenia granicy. Rosnąca liczba osób, które przedostały się przez silnie zmilitaryzowaną strefę przygraniczną i zostały zatrzymane w Niemczech, kompromituje jednak te działania jako nieskuteczne. Warto przypomnieć, że liczba osób, które od początku 2021 roku nielegalnie przekroczyły granicę polsko-niemiecką, **sięga blisko 9 tysięcy**, a w samym tylko październiku było to ponad 5 tysięcy osób.

Do 11 listopada 2021 roku, wobec deklarowanej wysokiej liczby „prób” (ponad 29 tys.) oraz „udaremnionych prób nielegalnych przekroczeń granicy” (blisko 28 tys.), około 1400 osób zostało zatrzymanych. Liczba takich zatrzymanych, określanych przez SG mianem „nielegalnych imigrantów”, jest zazwyczaj znacznie

„We wrześniu prób nielegalnego przekroczenia granicy odnotowaliśmy ponad 3,5 tys.

W sumie od początku września zatrzymaliśmy 120 nielegalnych migrantów, którzy przekroczyli granicę polsko-białoruską. [...]

[Te osoby] są pouczone o tym, że są nielegalnie w naszym kraju, i są zawracane do linii granicznej”.

Wypowiedź rzeczniczki prasowej podlaskiej Straży Granicznej Katarzyny Zdanowicz

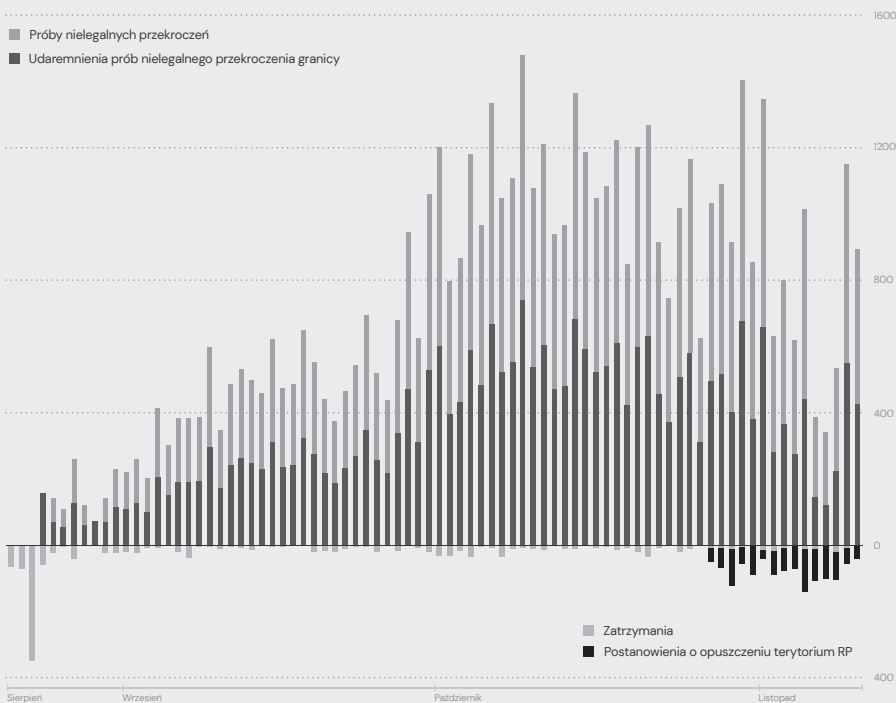
niższa niż liczba „prób nielegalnych przekroczeń granicy” oraz „prób udaremnionych”. Prawdopodobnie oznacza ona liczbę osób, które zostały następnie przewiezione do ośrodków strzeżonych (czyli formalnie zostały pozbawione wolności na podstawie postanowienia sądu), ale nie można mieć pewności, że dotyczy to każdej osoby, która została określona jako „zatrzymana”. Może się bowiem okazać, że ktoś został zatrzymany, przewieziony do placówki SG, a następnie wywieziony na granicę białoruską (takie sytuacje wielokrotnie raportowali aktywiści i aktywistki). Trudno zatem określić, jakie dokładnie sytuacje kryją się pod tymi liczbami.

Jeśli chodzi o osoby zatrzymane, to w okresie od 4 sierpnia do 11 listopada 2021 roku najwięcej osób pochodziło z Iraku (blisko 600), a następnie z: Afganistanu (ponad 150), Syrii (blisko 100), Demokratycznej Republiki Konga (29), Turcji (26) oraz Iranu (18). Wśród zatrzymanych znalazły się ponadto osoby przybywające z Kamerunu, Nigerii, Libanu, Angoli, Gwinei, Kuby, Sri Lanki, Rwandy, Somalii i Tadżykistanu. Dane te nie są jednak kompletne, możemy się bowiem opierać tylko na informacjach SG z Twittera. Są to zatem orientacyjne kraje pochodzenia osób zatrzymanych.

Dodatkowo od 27 października 2021 roku w danych SG pojawia się nowa kategoria: liczba wydanych postanowień o opuszczeniu terytorium Polski. Od 27 października do 10 listopada wydano je wobec 1098 osób. Ta nowa kategoria jest pokłosiem wejścia w życie ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, czyli tzw. ustawy wywózkowej. Wprowadziła ona do polskiego prawa

nowy instrument (art. 303b ustawy o cudzoziemcach), którego celem miałyby być legalizacja dotychczasowych – niezgodnych z prawem – działań SG. Jak pokazują te dane, instrument ten jest stosowany wybiórczo, jedynie wobec niektórych osób, wymaga bowiem przeprowadzenia pewnej procedury administracyjnej. Znacznie łatwiej jest po prostu fizycznie wywieźć ludzi do lasu na granicę niż wcześniej prowadzić wobec nich czynności biurokratyczne (nawet jeśli zostały one znacznie

uproszczone dzięki przyjęciu tych przepisów). Co więcej, przepis ten teoretycznie wymaga, by taka osoba była zatrzymana niezwłocznie po nielegalnym przekroczeniu granicy. Trudno uznać, że warunek ten będzie spełniony, gdy migrant lub migrantka spędzi kilka dni w polskich lasach albo znajdując się kilkanaście kilometrów od granicy. Niewątpliwie nie można wówczas mówić o zatrzymaniu niezwłocznie po przekroczeniu granicy.



Rysunek 1. Liczby zatrzymań, „prób nielegalnych przekroczeń granicy”, „udaremnionych nielegalnych przekroczeń granicy” i postanowień o opuszczeniu terytorium RP. Na podstawie komunikatów @Straz\_Graniczna na Twitterze.

Dostajemy także informacje (choć przekazywane niekonsekwentnie) o osobach zatrzymanych za pomocnictwo w organizowaniu nielegalnego przekroczenia granicy. Według danych SG do 10 listopada takich osób było około 330. Byli to obywatele Polski i innych krajów UE, a także osoby z krajów pochodzenia migrantów i migrantek, które legitymują się dokumentami

pobytowymi wydanymi w Belgii, Niemczech i Polsce. Niestety nie mamy zbyt wielu informacji na ich temat. Mogą to być zarówno przemytnicy, którzy zarabiają na organizacji przejazdu przez Polskę, jak i np. krewni ludzi zaginionych na polskiej granicy – wiele takich osób kontaktuje się z Grupą Granica, prosząc o pomoc w poszukiwaniach bliskich.

Powyższe dane warto zestawić z liczbą złożonych w Polsce wniosków o ochronę międzynarodową. W sierpniu 2021 roku przyjęto ich 1155, a ogólnie w pierwszych trzech kwartałach tego roku wnioski takie złożyło **prawie 5200 osób**. W większości byli to obywatele i obywatelki Afganistanu (przede wszystkim osoby ewakuowane przez rząd z Kabulu) i Białorusi. Na seminarium eksperckim w dniach 16–18 listopada 2021 roku Straż Graniczna przedstawiła prezentację, w której znalazły się następujące dane:

- w okresie 1 stycznia – 15 listopada 2021 roku Straż Graniczna przyjęła 3606 wniosków obejmujących 6153 osoby;
- w tym okresie w jednostkach SG graniczących z Białorusią przyjęto 273 wnioski obejmujące 585 osób, w tym:
  - w sierpniu 22 wnioski (od 58 osób),
  - we wrześniu – 40 wniosków (od 63 osób),
  - w październiku – 87 wniosków (166 osób),
  - do 15 listopada – 38 wniosków (86 osób);
- największą liczbę wniosków w placówkach graniczących z Białorusią przyjęto od obywateli i obywaterek rosyjskich (prawdopodobnie narodowości czeczeńskiej) – 92 (obejmowały 248 osób), a następnie:
  - Iraku (71 wniosków i 163 osoby),
  - Białorusi (22 wnioski i 38 osób),
  - Afganistanu (18 wniosków i 23 osoby),
  - Syrii (9 wniosków i 11 osób).

Statystyki te nie pozwalają niestety ocenić, ile osób próbowało ubiegać się o możliwość złożenia wniosku w Polsce i tego wniosku od nich nie przyjęto. Nie wiadomo też, skąd pochodzili te osoby i w oparciu o jakie przesłanki chciały zostać objęte ochroną międzynarodową.





# Interwencje, czyli sytuacja na polsko-białoruskim pograniczu z perspektywy Grupy Granica

Źródłem zawartych poniżej informacji są rozmowy prowadzone przez osoby z Grupy Granica z migrantami i migrantkami oraz z mieszkańcami i mieszkankami polsko-białoruskiego pogranicza. Ze względu na restrykcje wynikające z wprowadzenia stanu wyjątkowego oraz brak oficjalnych i wiarygodnych danych informacje zbierane przez aktywistów i aktywistki w terenie są kluczowe dla oceny tego, jak w rzeczywistości wygląda sytuacja na pograniczu.

Należy zarazem pamiętać, że także aktywność wolontariuszy i wolontariuszek została ograniczona przez przepisy dotyczące stanu wyjątkowego. Obecnie sprowadza się ona do następujących działań:

- **Bezpośrednia pomoc.** Migranci i migrantki na pograniczu za pośrednictwem mediów społecznościowych lub numeru alarmowego proszą o pomoc. Jest ona świadczona wyłącznie na terenie Polski i poza strefą objętą stanem wyjątkowym (w pomoc osobom przebywającym w strefie angażują się jej mieszkańcy i mieszkanki). Wsparcie polega na przekazaniu jedzenia, picia, ciepłej odzieży, leków itp., wezwaniu karetki pogotowia czy przekazaniu informacji o obecnej sytuacji prawnej w Polsce oraz zasadach ubiegania się o ochronę międzynarodową. W przypadku podjęcia takiej decyzji przez migrantów i migrantki w miarę możliwości udzielana im jest pomoc prawna.
- **Prowadzenie monitoringu** sytuacji na pograniczu, dokumentowanie naruszeń praw człowieka oraz nagłaśnianie tych naruszeń i informowanie opinii publicznej. Najbardziej aktualne informacje o działaniach Grupy Granica, relacje z interwencji, spotkania aktywistów i aktywistek z grupami migrantek i migrantów, konferencje prasowe i inne znajdują się na portalach społecznościowych: [Twitterze](#) i [Facebooku](#).
- **Podejmowanie prób odnalezienia osób**, które zaginęły na pograniczu.
- **Działania edukacyjno-informacyjne** oraz współpraca z lokalnymi mieszkańcami i mieszkankami.
- **Współpraca z Medykami na granicy** (grupa ta działała w terenie do 14 listopada) m.in. w zakresie szkoleń z udzielania pierwszej pomocy, a także podczas interwencji wobec migrantów i migrantek wymagających pomocy medycznej.
- **Stała współpraca z tłumaczami i tłumaczkami** pomagającymi zdalnie albo na miejscu.

Na sytuację na granicy uwagę opinii publicznej zwróciła obecność w Usnarzu Górnym grupy 32 afgańskich uchodźców i uchodźczyń, którzy prawdopodobnie dotarli tam około 8 sierpnia 2021 roku. Choć to przede wszystkim na nich były skupione oczy Polek i Polaków, jednocześnie w polskich lasach wzdłuż całej czterystukilometrowej granicy z Białorusią błąkały się inne grupy przymusowych migrantów i migrantek, wielokrotnie przepychanych przez służby obu państw z jednej strony na drugą. W związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego oraz spadkiem temperatur wydarzenia na granicy stopniowo obierały coraz bardziej dramatyczny kierunek.

Usystematyzowane informacje dotyczące zgłoszeń z prośbą o pomoc od osób z lasów Grupa Granica zaczęła zbierać na początku września. Od tego czasu zaczęliśmy gromadzić dane, których podstawowym celem było ustalenie podstawowych potrzeb, co pozwalało szybko udzielić adekwatnej pomocy. Osoby, które się z nami kontaktowały, dopytywaaliśmy więc głównie o kwestie kluczowe dla udzielenia im pomocy humanitarnej, umożliwiającej przeżycie. Dopiero teraz poddajemy analizie część danych o samych zdarzeniach i zbieramy kolejne w bardziej systematyczny sposób, by dokumentować naruszenia praw człowieka w Polsce. Jednocześnie gromadzimy tylko te informacje, które osoby kontaktujące się z nami chcą nam przekazać. Dbamy o to, by prezentować je w sposób bezpieczny dla migrantów i migrantek.

Dane podajemy w podziale na miesiące, to bowiem dobrze pokazuje skalę zmian sytuacji. Ogólnie w analizowanym okresie przynajmniej 5370 osób poprosiło nas o pomoc (dane te mogą być jednak niekompletne).

#### 6–30 września:

- łącznie dowiedzieliśmy się o 439 osobach uwięzionych na polsko-białoruskim pograniczu;
- ze 107 osobami został nawiązany bezpośredni kontakt przez osoby pomagające na miejscu;
- mamy potwierdzenie dokonania przez polskie służby wywózek 15 grup – na podstawie danych uzyskanych przez aktywistki i aktywistów GG od osób, które były poddane tym praktykom. Co najmniej 50 innych osób, z którymi rozmawialiśmy, opowiadało, że także wobec nich stosowano wywózki;
- jedynie w trzech przypadkach udało się doprowadzić do wszczęcia wobec migrantów i migrantek, z którymi byliśmy w kontakcie, przewidzianych prawem procedur – czyli do przyjęcia od nich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

#### 1–31 października:

- zostaliśmy poproszeni o pomoc dla przynajmniej 3600 osób;
- przekazaliśmy pomoc w postaci żywności, ubrań i innych niezbędnych rzeczy kilkuset osobom. Zazwyczaj jesteśmy w stanie pomóc jedynie w około połowie zgłaszanych nam przypadków (np. w dniach 16–22 października na prośby od 966 osób udało się nam pomóc tylko 413 podczas 68 interwencji);
- wiele osób wymagało pomocy medycznej na miejscu albo w szpitalu – tu kluczowa była dla nas współpraca z Medykami na granicy i wsparcie z ich strony; wiele osób otrzymało także pomoc prawną.

#### 1–11 listopada:

- zostaliśmy poproszeni o pomoc dla przynajmniej 1330 osób. Liczebność grup była różna: dwie największe liczyły po około 100 osób, a kolejna około 50;
- wśród osób, z którymi mieliśmy kontakt, było przynajmniej 100 dzieci;
- tylko w ciągu tych kilku dni zgłoszono nam przynajmniej 36 osób zaginionych;
- dostarczyliśmy żywność, ubrania i inne niezbędne rzeczy około tysiącu osób podczas 113 interwencji. To liczba wyjazdów do grup, które prosiły o naszą pomoc (czasem do jednej grupy jeździliśmy kilka razy – w różne dni).

W wielu przypadkach nie byliśmy jednak w stanie pomóc. Obserwujemy dużą liczbę zaginięć (swoich bliskich poszukują rodziny zarówno mieszkające w krajach pochodzenia, jak i w krajach UE) oraz przypadków, gdy aktywistom nie udało się dotrzeć do grupy poszukującej pomocy. Wynikało to z różnych powodów:

- osoby kontaktujące się z nami i proszące o pomoc przebywały w Białorusi lub w strefie stanu wyjątkowego (tam pomoc mogą tylko osoby w niej mieszkające);
- były trudności z odnalezieniem migrantów i migrantek, bo np. przemieścili się w inne miejsce lub źle poinformowali nas o tym, gdzie możemy ich spotkać;
- kontakt z grupą był utrudniony, bo np. wyczerpała się bateria w telefonie, z którego się kontaktowali;
- członkowie grupy bali się, że nasza obecność może spowodować funkcjonariuszy SG.

Masowe łapanki i wywózki przez polskie służby (znamy przypadki grup, które były z Polski wywożone i wyrzucane nawet kilkanaście razy) sprawiają, że ludzie będący nawet w bardzo złym stanie zdrowia często odmawiają wezwania karetki, obawiając się wywiezienia ze szpitala na granicę lub rozdzielenia rodziny. Znamy wiele przypadków, w których jedną osobę lub część rodziny SG odwoziła do szpitala, a resztę grupy wywoziła do lasu. Wiele rodzin nie może się potem odnaleźć.

Z biegiem czasu otrzymujemy coraz więcej zgłoszeń z prośbą o pomoc. Tylko w pierwszym tygodniu października otrzymaliśmy tyle zgłoszeń, co wcześniej przez cały wrzesień. Wraz ze wzrostem liczby osób potrzebujących pomocy problemem staje się także wezwanie karetki. Część zgłoszeń nie jest przez dyspozytorów pogotowia ratunkowego przyjmowana, jeśli pochodzą od aktywistów i aktywistek czy nawet Medyków na granicy, o ile dotyczą osób migrujących.

Wszystkie podane wyżej liczby należy traktować jako szacunkowe. Z uwagi na liczbę zgłoszeń i różnorodność danych (pochodzących z różnych źródeł – od samych migrantów i migrantek, mieszkańców i mieszkanki miejscowości nadgranicznych lub innych organizacji społecznych) nie wszystkie dane mieliśmy możliwość przeanalizować. Nieustająco docierają do nas także nowe zgłoszenia od ludzi w coraz gorszym stanie fizycznym i psychicznym, z doświadczeniem tortur i wielu wywózek.

→ **5 listopada.** Grupa siedmiu osób, troje dzieci.

Wszyscy są w złym stanie, nie mogą chodzić.

Piszą, że potrzebują karetki. Kobieta straciła przytomność, jeden z mężczyzn jest bardzo blisko tego stanu. Nie jedzą i nie piją.

Tylko jedna osoba może chodzić i to słabo.

**6 listopada.** Grupa sześciu osób z Iraku (w tym dwoje dzieci). Jedno dziecko kaszle krwią. Grupa deklaruje, że jeśli zobaczą karetkę, to uciekną.

**7–8 listopada.** Grupa 10 osób z Syrii, w tym jedna kobieta oraz czworo dzieci. Aktywiści i aktywistki długo nie mogli ich znaleźć.

W końcu się udało. Zawieziono im potrzebne rzeczy. Kobieta poroniła, ale nie chce karetki.

Pogorszenie stanu fizycznego osób przebywających w lasach pokazują dane z jednego ze szpitali w miejscowości niedaleko granicy. Pierwszy pacjent o pochodzeniu migracyjnym został tam przywieziony 12 sierpnia. Do 2 listopada udzielono pomocy medycznej łącznie 151 osobom, ale aż 119 z nich przyjeżdżało do szpitala w październiku. O złym stanie osób, które się do nas zgłaszają, świadczą informacje, jakie od nich otrzymujemy. Na przykład w listopadzie mieliśmy kontakt z kobietami, które poroniły w lesie (nie chciały jednak, by wywozić do nich karetkę pogotowia), z osobami, które nie mogą chodzić, tracą przytomność lub mają poważne problemy z oddychaniem. Wielokrotnie docieraliśmy też do ludzi w różnych stadiach hipotermii.



Fot. Anna Maria Binińska

## Historia jednej interwencji

Większość historii i osób, z którymi kontaktują się aktywiści i aktywistki, pokazuje, że żadne procedury nie działają. Oto jeden z takich przypadków – przytaczamy go, by pokazać, jak wyglądają codzienne działania Grupy Granica. To historia odnalezienia oraz zagubienia dwóch małoletnich chłopców z Demokratycznej Republiki Konga (DRK).

### 18 października

Godziny popołudniowe. GG dostaje sygnał o grupie mężczyzn w województwie podlaskim. O godzinie 18:28 lokalni mieszkańcy i mieszkanki jadą na pomoc z jedzeniem. Na miejscu zastają osiem osób z DRK, Senegalu i Gwinei. Wśród nich są samotne osoby małoletnie.

### 19 października

Godziny poranne. Kolejna interwencja mieszkańców i mieszkanek u tej samej grupy – dostarczają im jedzenie, picie i ciepłe ubrania. Na miejscu jest sześciu Senegalczyków, dwie osoby małoletnie z DRK i dwóch Gujańczyków. Grupa jest informowana o tym, co prawnie możemy dla niej zrobić, a także o tym, jaka może być skuteczność tych działań.

Godzina 17:20 – grupa decyduje, że nie chce wzywać Straży Granicznej. Część osób już trzykrotnie doświadczyła wywózek, poza tym była bita przez białoruskie służby.

### 20 października

9:39 – grupa się podzieliła, na miejscu zostają tylko dwie osoby z problemami zdrowotnymi. Servais nie może się poruszać, jest sparaliżowany od pasa w dół. Asser decyduje się zostać z nim. To dwóch małoletnich chłopców, prawdopodobnie bracia.

11:40 – do działań włączają się prawnicy. Występują do właściwego sądu rodzinnego z wnioskiem o ustanowienie jednej z aktywistek z GG kuratorką małoletnich.

13:07 – wezwanie karetki pogotowia do chłopców.

13:55 – sąd ustanawia aktywistkę kuratorką chłopców.

14:16 – karetka odnajduje grupę, wszystkie dziewięć osób.

16:00–16:30 – kuratorka obdzwania wszystkie okoliczne szpitalne oddziały ratunkowe, łącząc dziesięć placówek. W żadnej nie ma chłopców.

16:18–17:55 – kuratorka parokrotnie dzwoni do odpowiedzialnej placówki Straży Granicznej. Dyżurny mówi jej za każdym razem, że nie mieli kontaktu z chłopcami.

19:01 – kuratorka mailowo składa wniosek do Komendanta Podlaskiego Oddziału SG z żądaniem udzielenia informacji o ewentualnej interwencji wobec obu małoletnich. Brak jakiegokolwiek odpowiedzi.

21:27 – kuratorka składa na policji zawiadomienie o zaginięciu dwóch małoletnich.

### 21 października

12:25 – podjęta przez osoby z GG próba kontaktu z chłopcami pozostaje bez odpowiedzi.

12:58 – kuratorka uzyskuje informację, która grupa ratunkowa z której placówki zrealizowała interwencję i dokąd (zgodnie z rejonizacją) powinni być zostać przewiezieni chłopcy.

14:52 – kuratorka składa mailowo wniosek do odpowiedniej Stacji Pogotowia Ratunkowego z żądaniem udzielenia informacji o ewentualnej interwencji wobec małoletnich pozostających oficjalnie pod jej opieką prawną. Brak odpowiedzi.

Do dziś nie wiemy, co się stało z dwoma chłopcami – Asserem i jego bratem Servaisem. Nie odnaleźli się. Żadne służby państwowe nie przyznają się, że miały z nimi jakikolwiek kontakt.

# Działania edukacyjne i współpraca z lokalnymi mieszkańcami i mieszkankami

Obecność grupy uchodźców i uchodźczyń w Usnarzu Górnym oraz informacje o kolejnych grupach pojawiających się coraz liczniej w przygranicznych lasach wywołały potrzebę zorganizowania działań nie tylko pomocowych i interwencyjnych, ale także edukacyjnych (choć to nazwa robocza, obejmująca nie edukację *sensu stricto*, ale rozmowy, słuchanie głosów mieszkańców i mieszanek terenów przygranicznych, rozładowywanie napięcia oraz wyjaśnianie kwestii prawnych i faktycznych związanych ze zjawiskiem migracji i uchodźstwa). Wobec licznej obecności służb mundurowych w okolicy, stroniczości przekazu mediów publicznych, a jednocześnie braku pozytywnych działań ze strony instytucji państwowych stało się jasne, że osoby mieszkające w strefie przygranicznej mocniej niż inni mieszkańcy i mieszkanki kraju narażone są na stres związany z aktualnym kryzysem. Naszym podstawowym celem był zatem kontakt z nimi i udzielenie wsparcia w tym trudnym i pełnym napięcia czasie.

Działania edukacyjne rozpoczęliśmy pod koniec sierpnia 2021 roku – polegały one na odwiedzaniu kolejnych domów i rozmawianiu z mieszkańcami i mieszkankami. Od 20 sierpnia do 7 listopada 2021 roku aktywiści i aktywistki oraz wolontariusze i wolontariuszki odwiedzili w sumie 130 miejscowości, uprzednio kontaktując się z ich władzami samorządowymi (w tym z sołtysami i sołtyskami) i informując o planowanych działaniach. Po 2 września spotkania i szkolenia prowadzone były poza strefą stanu wyjątkowego.

Z uwagi na wzrost liczby próśb o pomoc i zgłoszeń interwencyjnych zawiesiliśmy akcje edukacyjne w okresie od 15 września do 15 października. Dalsze działania planowane są w zmienionej formule, np. spotkań z mieszkańcami w gminnych ośrodkach kultury (jedno z pierwszych takich spotkań odbyło się 6 listopada w Białowieży, uczestniczyło w nim około 30 osób).



Fot. Karol Grygoruk

Cele spotkań z mieszkankami i mieszkańcami to przede wszystkim:

- dostarczanie rzetelnych informacji o sytuacji na granicy, a także o udokumentowanych naruszeniach praw człowieka oraz praw migrantów i uchodźców;
- rozdawanie ulotek o tym, że pomaganie jest legalne;
- przekazywanie wiedzy o tym, jak skutecznie pomagać, jak postępować z osobami w stanie hipotermii itp.;
- przekazywanie numeru telefonu, pod który można dzwonić w przypadku spotkania osób poszukujących ochrony oraz w celu uzyskania dodatkowych informacji;
- dyskusja o tym, co się dzieje w obszarze przygranicznym oraz jakie są odczucia i emocje mieszkańców i mieszanek tego regionu wobec ostatnich wydarzeń.

Wraz z rozwojem sytuacji i rosnącą liczbą ludzi pojawiających się w okolicznych lasach pojawił się cel dodatkowy, a mianowicie zbieranie informacji od osób, które napotkały grupy migrantek i migrantów w swoim sąsiedztwie.

Kiedy pogoda na to pozwalała, spotkania z mieszkańcami i mieszkankami odbywały się na zewnątrz i często przeradzały się w dyskusje gromadzące także sąsiadów. Nasi rozmówcy i rozmówczynie bywali nieufni i wycofani, obawiali się tego, co się dzieje, obserwowali bowiem rosnącą z dnia na dzień liczbę funkcjonariuszy służb mundurowych pojawiających się w okolicy. Jak już wielokrotnie zauważono, Straż Graniczna jest stałym elementem społecznego krajobrazu i część osób mieszkających w przygranicznych wsiach i miasteczkach albo pracuje w tej formacji, albo zna kogoś, kto w niej pracuje. Tymczasem, zwłaszcza po wprowadzeniu stanu wyjątkowego, w okolicy pojawiło się wielu nowych funkcjonariuszy. Rząd mówi nawet o kilkunastu tysiącach osób, i to nie tylko Straży Granicznej, ale też Wojska Polskiego, Wojsk Obrony Terytorialnej czy Policji. Osoby te nie znają lokalnej specyfiki, nie mają tu więzi rodzinnych ani sąsiedzkich. Życie na obszarze silnie zmilitaryzowanym (także poza strefą stanu wyjątkowego) wzbudza w mieszkańcach i mieszkankach wiele emocji i stresów; nieraz słyszeliśmy pytania o to, co może się zdarzyć.

Mieszkańcy i mieszkanki deklarują, że stopniowo przyzwyczajają się do obecności służb, do nieustannych kontroli i zatrzymań – choć jest to duża niedogodność utrudniająca normalne funkcjonowanie. Pojawiają się głosy świadczące o zniecierpli-

wieniu i braku zrozumienia dla działań państwa, które gotowe jest łożyć ogromne środki finansowe na zabezpieczenie potrzeb służb, podczas gdy miejscowe władze mają kłopot z zaspokojeniem lokalnych potrzeb. Problemy zgłaszane przez naszych rozmówców i rozmówczynie dotyczyły m.in. niedofinansowania usług publicznych, np. transportu publicznego, placówek oświatowych, kulturalnych i ochrony zdrowia, a także kwestii bezrobocia itp. Niektórzy wyrażali przekonanie, że działania państwa (m.in. sprowadzanie służb) są nadmiarowe, że środki siłowe są niepotrzebne i przede wszystkim kosztowne, podczas gdy wszystko to dzieje się w okolicach, które w wielu aspektach są przez państwo zaniedbywane. To również budziło w nich rozgoryczenie.

Zwykle reakcją na spotkanie osób, które przedostały się przez granicę, był telefon do Straży Granicznej, co było zgodne z narracją mieszkańców i mieszanek o ich współpracy z funkcjonariuszami w okresie poprzedzającym kryzys. Po coraz liczniejszych doniesieniach o wywózkach, a zwłaszcza po historii tzw. dzieci z Michałowa ludzie, z którymi rozmawialiśmy, coraz częściej twierdzili, że sami są gotowi do udzielenia pomocy, nakarmienia, przemocowania. W obliczu wiedzy o skali nadużyć i łamania praw człowieka, których są mimowolnymi świadkami, telefon do służb dla wielu z nich stał się ostatecznością.

Ważne były dyskusje o pomaganiu i o tym, jak to robić, zwłaszcza wobec wcześniejszych obaw, czy jest to bezpieczne i legalne. Stosunek do pomagania ulegał jednak z biegiem czasu zmianie, a przełomowym momentem często okazywało się bezpośrednie spotkanie osób potrzebujących pomocy. Spotkania te unaoczniały naszym rozmówcom i rozmówczynom, jak wielki jest rozdźwięk między oficjalnym przekazem medialnym, obecnością służb i militaryzacją a realiami, jakie obserwują w swojej najbliższej okolicy. Te realia odnoszą do doświadczeń lokalnych, a często do pamięci rodzinnej; w niektórych przypadkach wiążą się one z pamięcią o własnym uchodźstwie – bieżerństwie z okresu I wojny światowej. Pojawiają się także nawiązania do Holocaustu, a mieszkańcy północnej Lubelszczyzny wspominają również o Akcji „Wista”. Te lokalne doświadczenia oraz pamięć wojny, Zagłady i przemocy ze strony państwa pomagają zrozumieć kondycję migrantów i migrantek przymusowych, których spotykają, i z nimi empatyzować.

Działania pomocowe i interwencyjne w ramach Grupy Granica byłyby znacznie utrudnione, a w wielu miejscach (np. w strefie stanu wyjątkowego) wręcz niemożliwe, gdyby nie współpraca z lokalnymi mieszkańcami i mieszkankami. Część z nich była wcześniej zaangażowana w obronę Puszczy Białowieskiej przed



wycinką, ale ogromna liczba osób włączyła się w pomoc migrantom i migrantkom z dnia na dzień, niejako postawiona w obliczu konieczności. Samoorganizacja ludzi żyjących w strefie stanu wyjątkowego, zbiórki ubrań, leków i jedzenia, wychodzenie do lasu w poszukiwaniu osób potrzebujących pomocy, przekazywanie numeru telefonu z informacją, co należy robić, gdy spotka się migrantów i migrantki – to działania, które państwo polskie wymusiło swoją bezczynnością w tym zakresie, nie dopuszczając do strefy stanu wyjątkowego organizacji humanitarnych ani pomocy medycznej z zewnątrz. Mieszkańki i mieszkańcy tych okolic mówią o poczuciu olbrzymiej odpowiedzialności i zaangażowaniu, ale też o zmęczeniu, rozgoryczeniu i wrażeńiu opuszczenia przez państwo, które nie spełnia swojej funkcji i odwraca wzrok.

Ludzie żyjący wewnątrz strefy stanu wyjątkowego i na obszarach z nią sąsiadujących są kluczowi z wielu powodów – to oni najlepiej znają teren, orientują się w nim sprawniej niż przyjezdni. Wiedzą, że Puszcza Białowieńska to nie jest po prostu zwykły las, i przede wszystkim mają świadomość, jak trudno przetrwać tam kolejne noce. Poza osobami, które są w kontakcie z Grupą Granica i lokalnymi aktywistami oraz aktywistkami, inni rozmówcy i rozmówczynie także opowiadali o swoich doświadczeniach spotkań z migrantkami i migrantami, udzielania im pomocy, przenocowania lub wzywania medyków. Są to także opowieści ludzi głęboko zszokowanych tym, w jakiej sytuacji zostali postawieni, zmuszonych nieść pomoc, do której nie byli przygotowani, często ratującą życie. Wielu z nich zdawało sobie sprawę z tego, że wezwanie Straży Granicznej oznaczałoby dla osób migrujących wywózkę do linii granicznej z Białorusią, a tylko w nielicznych przypadkach – jak pokazuje praktyka – wszczęcie odpowiednich procedur i zapewnienie dachu nad głową.

Mieszkańcy i mieszkanki **mówią** o tym, jak obciążające psychicznie jest to doświadczenie, zwłaszcza w obliczu chaosu informacyjnego, w jakim wszyscy obecnie żyjemy. Podważone zostało także zaufanie do prawa i interpretacji niektórych jego przepisów, m.in. dotyczących obowiązku udzielania pomocy osobom będącym w stanie zagrożenia życia, zwłaszcza w obliczu docierających ze strony funkcjonariuszy gróźb, jakoby pomaganie było karalne (a mowa o nakarmieniu, daniu ciepłych i suchych ubrań albo nieodpłatnym udzieleniu schronienia). Lokalni mieszkańcy i mieszkanki wskazują także na niekonsekwencje w zachowaniu służb przeprowadzających kontrole i zatrzymania albo uniemożliwiających dostęp do osób zatrzymanych ich pełnomocnikom, mimo że wcześniej te same służby nie robiły problemów. Niektórzy funkcjonariusze w obraźliwy sposób komentują zaangażowanie osób niosących



Fot. Anna Maria Binięda

pomoc. Wszystko to podważa zaufanie do działań służb na miejscu, a także do prawa.

Mieszkańcy i mieszkanki obawiają się tego, co jeszcze się wydarzy, zarówno w strefie objętej stanem wyjątkowym, jak i poza nią. Zastanawiają się: jak odbudować życie społeczne, gdy ich miejscowości przestaną już być obszarem nieustających przemarszów różnego rodzaju służb? jak odbudować zaufanie do siebie nawzajem i odzyskać spokój? i jak poradzić sobie z traumą, jaka ich spotkała w obliczu sytuacji, do których nikt ich nie przygotował, a wobec których nie można liczyć na pomoc państwa?

# Zakończenie

Na zakończenie chcemy pokazać, jak naszym zdaniem można i należy rozwiązać kryzys humanitarny na polsko-białoruskim pograniczu. Chcemy także wezwać do jak najszybszego rozpoczęcia w Polsce wspólnych długoterminowych działań zmierzających do przełamania obecnego impasu. Poniższa propozycja nie stanowi listy kroków do sukcesywnego podejmowania. To raczej zbiór zagadnień, którymi należy zająć się równoległe, ale w skoordynowany sposób, angażując wszystkie zasoby, jakie są do dyspozycji. Najlepiej już dziś.

Zdajemy sobie sprawę, że wymaga to zmiany sposobu prowadzenia przez polski rząd polityki i rozpoczęcia wielostronnego dialogu włączającego różnych aktorów społecznych, w tym samorządy. Do tego potrzeba odbudowy wzajemnego zaufania, a także szacunku i gospodarnego wykorzystywania środków. Obecną sytuację można rozwiązać w sposób inny niż poprzez opcje siłowe. Apelujemy, żeby przy poszukiwaniu wyjścia z tej trudnej sytuacji budować mosty, a nie mury. By korzystać ze środków, jakie mamy jako państwo – nie jako rząd. Łączenie sił i wykorzystanie zasobów różnych podmiotów daje szansę na pokojowe rozwiązanie kryzysu. Polityce tej powinny przyświecać idee humanizmu, powinna ona być oparta na godności ludzkiej.

## Pomoc humanitarna na miejscu. Natychmiast!

W lasach po polskiej stronie granicy są głodni i wychłodzeni ludzie. Każda noc to perspektywa kolejnych ofiar. To ludzie na pograniczu życia i śmierci. Są wśród nich osoby chore, kobiety w ciąży i dzieci. Potrzebują dostępu do jedzenia i wody, ciepłego schronienia i pomocy medycznej. Tę pomoc mogą dostarczyć organizacje humanitarne: Polski Czerwony Krzyż, Caritas i inne, a także lekarze. Należy ich natychmiast dopuścić do działań w strefie objętej obecnie stanem wyjątkowym.

W związku z nadchodzącą zimą w terenie przygranicznym muszą powstać tymczasowe miejsca recepcji, np. w postaci ogrzewanych namiotów. Dobrym rozwiązaniem byłaby także budowa szpitali polowych, do których mogłyby być przyjmowane osoby wymagające opieki medycznej. Odciążyłoby to lokalne szpitale, które nie dostały od państwa żadnego dodat-

kowego wsparcia w związku z kryzysem humanitarnym, a same mierzą się obecnie z czwartą falą pandemii koronawirusa. Należy także dofinansować placówki Straży Granicznej na wschodniej granicy, tak aby były w stanie zapewniać zatrzymywanym migrantom i migrantkom odpowiednie warunki bytowe.

Nie sposób rozwiązać tego kryzysu, ignorując go i udając, że nie istnieje. Można wystąpić o środki europejskie, gdyby okazały się potrzebne. Obserwujemy również gotowość wielu międzynarodowych organizacji pomocowych, które deklarują chęć włączenia się w działania humanitarne.

## Ochrona granicy i mosty humanitarne

Nie kwestionujemy konieczności ochrony polskiej granicy. Nie jest jednak uczciwie przedstawianie dwóch wartości – ochrony praw człowieka i ochrony bezpieczeństwa państwa – jako sprzecznych albo wykluczających się. Tak nie jest. Każde państwo ma obowiązek chronić swoją granicę, ale jednocześnie ma obowiązek chronić ludzkie życie i zabiegać, by na tej właśnie granicy było przestrzegane prawo.

Stawianie na granicy murów sprawia, że wrogie kraje stają się jeszcze bardziej wrogie. Skutkuje narastaniem przemocy i nasilaniem się procederu przemytu ludzi. Mury nie przynoszą bezpieczeństwa ani poczucia komfortu – ani mieszkańcom i mieszkankom, ani migrantom i migrantkom, ani sąsiadom i sąsiadkom z drugiej strony muru. Warto przy tym pamiętać, że Białorusini i Białorusinki od wielu lat potrzebują pomocy i korzystają z tej pomocy w Polsce. Mur dodatkowo stawia te osoby w potrzasku.

W celu rozwiązania obecnej sytuacji, wynikającej między innymi z zebrania dużych grup migrantów i migrantek po białoruskiej stronie granicy, np. obecnie w okolicach Kuźnicy Białostockiej, należy stworzyć mosty humanitarne. Pod tym pojęciem rozumiemy tymczasowe przejścia graniczne, przez które osoby te mogłyby zostać wpuszczone do Polski w sposób bezpieczny, a następnie zarejestrowane. Dzięki temu mogłyby uzyskać pomoc medyczną oraz humanitarną (jedzenie, ubrania, ciepłe miejsce do spania, dostęp do sanitariatów). Część z nich kwalifikuje się do uzyskania ochrony międzynarodowej. Częśći należy zapewnić bezpieczny powrót do kraju pochodzenia – jeśli zgodnie z prawem mogą tam wrócić. To jedyny sposób na deeskalację przemocy i udzielenie pomocy ludziom, którzy znaleźli się w pułapce na polsko-białoruskiej granicy.

Do wsparcia polskich władz w przeprowadzeniu wyżej wymienionych działań gotowe są podmioty międzynarodowe, jak Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji czy Frontex.

W żadnym wypadku nie możemy dopuścić, żeby na naszej granicy umierali ludzie. Nie ulega wątpliwości, że to Białoruś jest odpowiedzialna za eskalację obecnej sytuacji i brutalne zmuszanie migrantów i migrantek do podejmowania siłowych prób przekroczenia granicy z Polską. To jednak polskie władze mogą i powinny zakończyć cierpienie tych osób poprzez udzielenie im pomocy i ochrony. Jesteśmy przekonani, że inne państwa UE byłyby gotowe nas w tym wesprzeć. Pojawiły się już nawet deklaracje konkretnych miast, które mogłyby przyjąć migrantów – taką wolę wyraziły np. władze [Monachium](#).



Fot. Anna Maria Binięda

## Przywrócenie przewidzianych prawem procedur identyfikacji osób przekraczających granicę

Należy natychmiast zaprzestać nielegalnych wywozek oraz odpychania od granicy ludzi zmuszanych do jej siłowego przekraczania przez reżim Aleksandra Łukaszenki. Bezpieczeństwu i opanowaniu sytuacji przysłuży się traktowanie ludzi zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawa. Osoby przekraczające granicę należy zatrzymać, ustalić ich tożsamość, pobrać odciski palców, zarejestrować i ocenić, czy mogą bezpiecznie wrócić do swojego kraju, czy nie. Jeśli poproszą o ochronę międzynarodową, należy uruchomić procedury przyjęcia wniosków o status uchodźcy. W innym razie należy im zapewnić bezpieczny powrót do kraju pochodzenia.

Wykorzystanie takich standardowo stosowanych dotąd przez Polskę procedur lepiej chroni bezpieczeństwo państwa, a także skuteczniej zabezpiecza potrzeby migrantów i migrantek – przede wszystkim umożliwia identyfikację osób szczególnie wrażliwych, jak dzieci, w tym małoletni bez opieki, ofiary przemocy czy handlu ludźmi itp. Ustalenie tożsamości ludzi

przekraczających granicę oraz weryfikacja ich danych w systemach bezpieczeństwa, do których polska Straż Graniczna ma dostęp, pozwala rzeczywiście zidentyfikować osoby, które mogłyby stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Takiej możliwości nie daje natomiast wielokrotne wywożenie ludzi do lasu bez wszczynania jakichkolwiek procedur.

Wielokrotnie powtarzany argument, że wpuszczenie tych ludzi do Polski spowoduje przyjazd następnych migrantów i migrantek, jest błędny. Potwierdza to kierunek działań UE, która z powodzeniem blokuje możliwość przylotu do Białorusi kolejnych grup (pracując z rządami czy liniami lotniczymi).

Naszym zdaniem obecną sytuację może zmienić reagowanie na źródła problemów, nie zaś na ich skutki. Potrzebny jest namysł nad sytuacją i motywacjami białoruskiego reżimu, a nie obecny „ping-pong” polegający na wielokrotnym przepychaniu ludzi przez granicę.



Fot. Anna Maria Binińska

## Zmiana narracji

Część Polek i Polaków boi się migrantów i migrantek. Druga część tworzy ich wyidealizowany obraz. Czas wrócić do rzetelności i obiektywizmu oraz wykorzystać środki przekazu informacji do budowania solidnej wiedzy i kompetencji obywateli i obywaterek naszego kraju do życia w świecie, który jest i będzie zróżnicowany kulturowo. Migranci oraz migrantki to nie wrogowie – oni już mieszkają wśród nas, a za parę lat z pewnością będzie ich więcej.

Należy otworzyć strefę objętą stanem wyjątkowym dla dziennikarzy. Bez tego po prostu nie wiemy, co się w niej dzieje.

W Polsce konieczne jest budowanie wiedzy zamiast strachu.

W dyskursie potrzebne jest poszukiwanie koalicji różnych partnerów i poszukiwanie współpracy – ponieważ migracjami należy zajmować się wielowątkowo, z udziałem różnych podmiotów.

Potrzebna jest informacja o krajach pochodzenia migrantów i migrantek oraz urealnianie wiedzy o „białoruskim szlaku”. Współpraca społecznych i rządowych podmiotów w tym zakresie dałaby wartościowe efekty.

Obserwujemy powolną aktywizację organizacji religijnych w sprawie sytuacji na granicy. Ich głos powinien być jednak znacznie silniejszy.



Fot. Anna Maria Binińska

## Zebrań danych i uporządkowanie wiedzy

Nasza wiedza o sytuacji na granicy wciąż jest niepełna. Nie wiemy nawet, ile osób przebywa teraz w lasach. Wymiana wiedzy między aktywistami i aktywistkami, którzy obserwują tamtejsze realia, Strażą Graniczną, która dysponuje znacznie lepszym sprzętem i narzędziami do monitoringu, dyplomacją oraz instytucjami UE dałaby wszystkim lepsze zrozumienie faktycznych wyzwań.

Proponujemy:

- **powołanie okrągłego stołu**, przy którym spotkałyby się podmioty rządowe, społeczne, samorządowe i naukowe. Umożliwi to wymianę informacji o sytuacji, wymianę pomysłów na jej rozwiązanie oraz uporządkowanie wiedzy o dostępnych zasobach;
- **rozpoczęcie rejestracji wszystkich osób** przekraczających granicę i „policzenie” tych, które są na polskim terytorium, oraz osób zaginionych.

## Wsparcie lokalnych społeczności

W regionie objętym stanem wyjątkowym i jego okolicach dochodzi do naruszeń praw człowieka na masową skalę. Świadcami tych zachowań są lokalni mieszkańcy, także dzieci. Od wielu tygodni żyją w silnie zmilitaryzowanym otoczeniu.

Wypełnianie zadań zwykle powierzanych wysoko wykwalifikowanym służbom (medykom czy ratownikom) stało się udziałem zwykłych ludzi – mieszkańców i mieszkanki Podlasia i Lubelszczyzny, a także aktywistów i aktywistek. Wiele spośród tych osób codziennie ratuje ludzkie życie, nie mając do tego adekwatnego przygotowania. Stanowi to olbrzymie obciążenie emocjonalne. Odpowiedzialne państwo powinno zadbać o dobrostan tych osób – zapewnić wsparcie lokalnym mieszkańcom i mieszkankom oraz zadbać o aktywistów i aktywistki.



Fot. Anna Maria Binińska



## Dyplomacja

Potrzebne jest poszukiwanie politycznych sprzymierzeńców. Szukanie dróg wyjścia z sytuacji musi dotyczyć źródeł problemów, nie tylko ich skutków. Krótkoterminowo konieczne jest podjęcie działań dyplomatycznych związanych z uruchomieniem dotkliwych sankcji wobec reżimu Aleksandra Łukaszenki oraz linii lotniczych współpracujących przy przywożeniu ludzi do Białorusi, a także nawiązanie współpracy z krajami, z których przyjeżdżają migranci i migranci. Wszystkie te kroki powinny być realizowane na poziomie Unii Europejskiej.



Fot. Dimitri Svetsikas

## Działania długoterminowe

Nasz kraj potrzebuje pomocy UE i innych państw, które pomogą zmienić sytuację u źródła. Tym źródłem jest duża grupa państw, w których ludzie nie mają godnych warunków do życia. Często jest to efekt polityk państw stabilnych, zamożnych – nie z powodu dziedzictwa kolonializmu, lecz w wyniku bieżących decyzji politycznych, ekonomicznych i militarnych.

Polska musi przemyśleć swoją strategię udzielania pomocy humanitarnej i rozwojowej. Na pomoc rozwojową przeznaczamy obecnie 3 mln złotych rocznie; porównajmy to z kwotą 1,6 mld złotych – tyle bowiem ma kosztować graniczny plot.

Długoterminowe budowanie polityki międzynarodowej musi oznaczać realne wsparcie dla państw pochodzenia uchodźców

i uchodźczyń. Nikt nie ucieka ze swojego kraju, jeśli dobrze się tam żyje. Migracja, z jaką mamy do czynienia na granicy, to efekt desperacji i braku życiowych perspektyw – to one są pożywką dla autorów białoruskiej strategii.

Wszystkie powyższe działania powinny być jednak podejmowane wyłącznie pod warunkiem, że równocześnie towarzyszyć im będą działania na rzecz otwarcia bezpiecznych ścieżek migracji: wydawanie wiz humanitarnych, rozszerzenie kryteriów łączenia rodzin, otwarcie korytarzy humanitarnych itd. Pośrednią przyczyną obecnego kryzysu jest bowiem brak legalnych ścieżek wjazdu do UE dla większości osób pochodzących ze zdestabilizowanych regionów świata.



Fot. Anna Maria Biniecka

Grupa Granica (GG) to ruch społeczny sprzeciwiający się odpowiedzi rządzących na wydarzenia, jakie mają miejsce na polsko-białoruskim pograniczu. Pomagamy migrantkom i migrantom przymusowym, którzy znaleźli się na terytorium Polski, oraz monitorujemy przypadki łamania praw człowieka. Ruch tworzą aktywiści i aktywistki z całej Polski, w tym także mieszkanki i mieszkańcy terenów przygranicznych, oraz stale powiększająca się grupa organizacji społecznych. Obecnie organizacje, które blisko współpracują w ramach GG, to: Nomada, Stowarzyszenie, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Homo Faber, Polskie Forum Migracyjne, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Salam Lab, Dom Otwarty, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, CHLEBEM i SOLA, uchodźcy.info, RATS Agency, Kuchnia Konfliktu, Strefa WolnoSłowa oraz Przystanek „Świetlica” dla dzieci uchodźców. Działamy wspólnie, by jak najlepiej i najskuteczniej wykorzystywać nasze ograniczone zasoby.

Działania Grupy Granica w większości opierają się na wolontariackiej pracy aktywistów i aktywistek. Poszczególne wydatki związane z niesieniem pomocy migrantom i migrantkom (m.in. zakup pożywienia, ubrań, pakietów ratunkowych, specjalistycznego sprzętu, koszty wyposażenia ekip ratunkowych, pomocy prawnej itd.) realizowane były ze zbiórek publicznych ogłaszanych przez GG oraz przekazywanych na konta poszczególnych organizacji społecznych, m.in. w ramach zbiórki zorganizowanej przez „Gazetę Wyborczą” ze środków z prenumeraty, ze środków Funduszu Obywatelskiego, który jako pierwszy zaczął wspierać działania edukacyjne prowadzone na Podlasiu i Lubelszczyźnie w sierpniu i wrześniu 2021 roku, oraz ze środków Fundacji im. Stefana Batorego.

Nasza praca nie byłaby możliwa bez hojnego wsparcia od Polek i Polaków. Tysiące ludzi zaangażowało się w organizację bezpośredniej pomocy: zbiórkę i dostarczanie ciepłych ubrań, jedzenia oraz artykułów pierwszej pomocy, które mogliśmy dzięki temu przekazać potrzebującym. Otrzymaliśmy wsparcie wszelkiego rodzaju: od mleka z piersi polskiej mamy dla noworodka mamy migrantki, przez worki kawy dla aktywistów i aktywistek, palety wody mineralnej, wekowane zupy, kurtki, smartfony i powerbanki, po ogromne wsparcie przy pracy logistycznej i organizacyjnej. Dziękujemy za Państwa pomoc i ofiarność!

## Redakcja merytoryczna:

Witold Klaus

## Autorzy i autorki:

Katarzyna Czarnota, Anna Dąbrowska, Kamila Fiałkowska,  
Julia Karwan-Jastrzębska, Witold Klaus, Agnieszka Kosowicz,  
Maciej Mandelt, Joanna Mazur, Agnieszka Mikulska-Jolles,  
Filip Wesolowski

## Współpraca:

Aleksandra Chrzanowska, Karolina Czerwińska, Marta Górczyńska,  
Karolina Kotowska, Monika Szulecka, Maria Zlonkiewicz

## Redakcja językowa i korekta:

Justyna Chmielewska

## Opracowanie graficzne, skład i projekt okładki:

Przemysław Trepka

## Zdjęcia:

Anna Maria Biniecka, Karol Grygoruk, Dimitri Svetsikas

## Data publikacji:

1 grudnia 2021

**Bądź**  
człowiekiem  
**dla innych.**

## Załącznik 5

### RAPORT AMNESTY INTERNATIONAL POLSKA

11 kwietnia 2022

## POLSKA: OKRUCIEŃSTWO ZAMIAST WSPÓŁCZUCIA NA GRANICY Z BIAŁORUSIĄ

### WPROWADZENIE

Szybka pomoc na granicy, wyjątkowa hojność społeczeństwa obywatelskiego i gotowość polskich władz do przyjęcia osób uciekających z Ukrainy silnie kontrastuje z wrogością polskiego rządu wobec migrantów i migrantek oraz uchodźców i uchodźczyń, którzy od lipca 2021 r. przybywają do kraju przez Białoruś. Setki osób pozostają uwięzione na terytorium Białorusi i znajdują się w coraz bardziej rozpaczliwych warunkach. Nie mają dostępu do procedur azylowych i ochrony ani w Polsce, ani w innych państwach Unii Europejskiej (UE), gdzie spotykają się z brutalnymi represjami, ani w Białorusi, która często przymusowo deportuje ich, z pominięciem odpowiedniej procedury, do krajów pochodzenia. Obie te praktyki stanowią naruszenie prawa międzynarodowego i zasady non-refoulement. Ci, którzy pozostają w Białorusi, czy to uwięzieni w miastach, czy w lasach, stają się ofiarami wyzysku, pobic i innych nadużyć ze strony białoruskiej straży granicznej. Wybuch wojny w Ukrainie pogorszył i tak już rozpaczliwą sytuację tych, którzy utknęli w Białorusi i nie mogą wrócić do swoich krajów ze względu na sankcje nałożone na Białoruś. W marcu 2022 roku władze białoruskie podjęły decyzję o usunięciu prowizorycznego obozu w Bruzdech, co pozostawiło bez schronienia i wsparcia blisko 700 osób, w tym wiele osób z poważnymi chorobami i niepełnosprawnościami. Zapoczątkowało to kolejne, choć mniej liczne, próby przybycia do Polski<sup>1</sup>.

Pomimo tragicznej sytuacji tych osób i zwiększonego ryzyka naruszeń praw człowieka w Białorusi, polskie władze odmawiają tym ludziom wstępu na terytorium Polski i podstawowej pomocy humanitarnej. Wiele z nich jest traumatyzowanych i wyczerpanych po wielomiesięcznej gehennie na granicy. Polska Straż Graniczna rutynowo ignoruje ich prośby o ochronę międzynarodową w Polsce, a wielu z nich, bez żadnych gwarancji proceduralnych, odsyła z powrotem do Białorusi.

Od lipca 2021 roku, kiedy to uchodźcy i migranci zaczęli masowo przekraczać granicę z Białorusi, Polska wdrożyła środki mające na celu uniemożliwienie ludziom przedostania się na terytorium kraju: postawiła ogrodzenia z drutu kolczastego, ogłosiła stan wyjątkowy, wysłała na granicę wojsko i siły obrony terytorialnej, uchwaliła przepisy, które „zalegalizowały” wywózki (tzw. pushbacki, czyli zwracanie bez gwarancji proceduralnych), odmówiła ludziom dostępu

---

<sup>1</sup> The Guardian, „Fears grow of new crisis as refugees in Belarus driven into Ukraine”, 14 March 2022, <https://www.theguardian.com/global-development/2022/mar/14/fears-grow-of-new-crisis-as-refugees-in-belarus-driven-into-ukraine>



do azylu i zablokowała organizacjom humanitarnym możliwość dostarczania pomocy ratującej życie osobom, które utknęły w strefie przygranicznej. Polskie władze argumentowały, że działania te są konieczną odpowiedzią na „wojnę hybrydową” prowadzoną przez Białoruś, ale w rzeczywistości jawnie naruszają one międzynarodowe zobowiązania Polski w zakresie praw człowieka oraz prawo UE.

Osoby, które uniknęły odesłania do Białorusi i którym udało się złożyć wnioski o ochronę międzynarodową w Polsce, niemal nieuchronnie trafiają do strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców, często na dłuższy okres czasu, w warunkach urągających standardom, bez prywatności, odpowiednich warunków sanitarnych, dostępu do lekarzy, psychologów czy pomocy prawnej. Mieszkańcy porównują niektóre z tych ośrodków do „Guantanamo”, opisując budynki otoczone drutem kolczastym i czynne obiekty wojskowe, w których echem odbijają się nieustanne odgłosy pojazdów opancerzonych, helikopterów i strzałów z broni palnej oddawanych podczas ćwiczeń wojskowych. W niektórych ośrodkach ludzie żyją w przepełnionych pomieszczeniach, w których 24 osoby mieszczą się w jednym małym pokoju, mogą spędzać tylko jedną godzinę dziennie na świeżym powietrzu i prawie nie mają kontaktu ze światem zewnętrznym. Dla ludzi, z których wielu doświadczyło tortur w swoich krajach, przedłużające się przetrzymywanie w tych ośrodkach, brak informacji o ich statusie i ciągła niepewność pogłębiają istniejącą traumę i mogą mieć negatywne długoterminowe konsekwencje dla ich zdrowia fizycznego i psychicznego.

Rząd Polski powinien natychmiast zaprzestać nielegalnych wywózek; umożliwić dostęp do terytorium Polski osobom uciekającej przed konfliktem lub innym zagrożeniem i poszukującej ochrony; zaprzestać arbitralnego przetrzymywania cudzoziemców, którzy przeszli przez granicę z Białorusi; zapewnić dostęp do procedur azylowych oraz powstrzymać się od zawracania osób do miejsc, w których groziłoby im poważne naruszenie praw człowieka, w tym tortury i inne formy okrutnego traktowania. Obowiązki te nie są fakultatywne, lecz obligatoryjne w świetle międzynarodowego prawa praw człowieka i uchodźców.

## METODOLOGIA

Amnesty International prowadzi śledztwo w sprawie wywózek z Polski do Białorusi od sierpnia 2021 roku, kiedy to organizacja udokumentowała wywózkę grupy 32 Afgańczyków<sup>2</sup>. W listopadzie i grudniu 2021 roku Amnesty International przeprowadziła wywiady z 75 osobami (łącznie 192 osoby poszkodowane, wliczając członków ich rodzin) które zostały zwabione do Białorusi między lipcem a listopadem 2021 roku fałszywą obietnicą łatwego przekroczenia granicy UE. Osoby te doświadczyły następnie wielokrotnych wywózek na tereny przygraniczne i z powrotem do Białorusi<sup>3</sup> przez kraje UE, w tym Polskę.

Amnesty International przeprowadziła dalsze badania w marcu 2022 r., w tym wizytę w Polsce i wywiady telefoniczne. Wizyta w Polsce odbyła się w dniach 13–18 marca, a wywiady pogłębione przeprowadzono z 18 osobami – 15 mężczyznami i 3 kobietami, pochodzącymi z Palestyny, Syrii i Iraku (Kurdystanu) i Libanu. Wywiady były przeprowadzane w cztery oczy, w języku angielskim, polskim, arabskim, sorani (za pośrednictwem tłumacza), m.in. w Warszawie, Dębaku, Hajnówce i Siemiatyczach, a także wirtualnie i telefonicznie z osobami w Niemczech, Libanie i Holandii.

<sup>2</sup> Amnesty International, Polska: Cyfrowe śledztwo dowodzi, że Polska naruszyła prawa uchodźców, <https://amnesty.org.pl/sledztwo-dowodzi-ze-polska-naruszyla-prawa-uchodzcow/>

<sup>3</sup> Amnesty International, Nowe dowody brutalnej przemocy służb białoruskich wobec osób ubiegających się o azyl, migrantów oraz migrantek doświadczających pushbacków ze strony Unii Europejskiej, 20 grudnia 2021 r., <https://amnesty.org.pl/bialorus-polska-ue-nowe-dowody-przemocy-wobec-uchodzcow-migrantow-ek/>

Dodatkowe wywiady telefoniczne odbyły się w okresie od 10 marca do 1 kwietnia 2022 r. z osobami, które pozostają uwięzione w Białorusi<sup>4</sup>. Wśród nich było osiem kobiet i pięciu mężczyzn reprezentujących 18 osób narodowości somalijskiej, syryjskiej lub irackiej. Jeden wywiad został przeprowadzony telefonicznie z Syryjką mieszkającą w jednym z krajów europejskich, która opowiedziała nam o swoich dwóch córkach, przetrzymywanych w Białorusi. Wywiady były przeprowadzane w języku angielskim lub arabskim z udziałem tłumacza.

O ile nie zaznaczono inaczej, imiona osób, z którymi przeprowadzono wywiady, zostały zmienione w celu ochrony ich tożsamości i prywatności. Osoby, z którymi przeprowadzono wywiady, wyraziły świadomą zgodę na zamieszczenie ich historii lub fotografii w niniejszym raporcie. Oprócz osób przemieszczających się, Amnesty International przeprowadziła wywiady z wolontariuszami, organizacjami pozarządowymi, aktywistami, lekarzami i prawnikami, a także z przedstawicielami Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce. Przedstawiciele władz w Polsce nie odpowiedzieli na prośbę organizacji o spotkanie.

Amnesty International podzieliła się ustaleniami niniejszego raportu z rządem w Polsce przed jego publikacją, ale nie otrzymała oficjalnej odpowiedzi

## **GRANICA POLSKO-BIAŁORUSKA: OKRUTNE, NIELUDZKIE i PONIŻAJĄCE TRAKTOWANIE ORAZ WYWÓZKI**

Od lipca 2021 r. dziesiątki tysięcy migrantów i uchodźców, głównie z Syrii, Iraku i Afganistanu, próbowało przekroczyć granicę z Białorusi do Polski, Litwy i Łotwy<sup>5</sup>. Pod koniec roku polskie władze poinformowały o prawie 40 tysiącach prób przekroczenia granicy w 2021 r.<sup>6</sup> Po przerwie spowodowanej chłodniejszymi miesiącami zimowymi, coraz więcej migrantów i uchodźców ponownie próbuje przedostać się do Polski z Białorusi, napotykając na ogrodzenia z drutu kolczastego oraz wielokrotne i powtarzające się pushbacki ze strony polskiej Straży Granicznej. Według organizacji wolontariackich pomagających ludziom uwięzionym na granicy, 20 marca władze białoruskie opróżniły nieczynny magazyn we wsi Bruzgi, w którym kiedyś, w 2021 roku, przebywało kilka tysięcy osób<sup>7</sup>. Wiele osób z Bruzg zostało już deportowanych do swoich krajów pochodzenia lub krajów trzecich, często niezgodnie z prawem, bez oceny ich potrzeb w zakresie ochrony<sup>8</sup>. Pozostałych 700 osób, w tym wiele rodzin z małymi dziećmi oraz osób ciężko chorych i z niepełnosprawnościami, znalazło się teraz w lesie, po raz kolejny w temperaturze poniżej zera, bez schronienia, jedzenia, wody i dostępu do opieki medycznej<sup>9</sup>. Wielu z nich nadal pozostaje bez dachu nad głową i codziennie doświadcza przemocy ze strony

<sup>4</sup> W listopadzie 2021 roku Amnesty International zwróciła się do władz białoruskich z prośbą o umożliwienie dostępu do strefy przygranicznej i uwięzionych tam osób. Prośba ta została odrzucona; w swojej odpowiedzi władze stwierdziły, że „strona białoruska nie widzi żadnej użyteczności w wizycie przedstawicieli Amnesty International w podanym celu”.

<sup>5</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Aktualności: Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sejmie o sytuacji na granicy polsko-białoruskiej, 16 września 2021 r.; zob. też regularne informacje publikowane przez Straż Graniczną na stronie [www.podlaski.strazgraniczna.pl](http://www.podlaski.strazgraniczna.pl)

<sup>6</sup> Polska Straż Graniczna, aktualności: <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/9689>, Nielegalne-przekroczenia-granicy-z-Bialorusia-w-2021-r.html

<sup>7</sup> Dire, „Migranti, gli ultimi di Bruzgi: È un suicidio, ma andiamo in Polonia”, 20 marca 2022 r. Także Amnesty International, rozmowa telefoniczna z aktywistą Grupy Granica, 21 marca 2022 r.

<sup>8</sup> Amnesty International, „Nowe dowody brutalnej przemocy służb białoruskich wobec osób ubiegających się o azyl, migrantów oraz migrantek doświadczających pushbacków ze strony Unii Europejskiej” 20 grudnia 2021 r., <https://amnesty.org/pl/bialorus-polska-ue-nowe-dowody-przemocy-wobec-uchodzcow-migrantow-ek/>

<sup>9</sup> Rozmowa Amnesty International z wolontariuszami w Grupie Granica, 21 marca i 22 marca.

białoruskich strażników granicznych, którzy przy użyciu psów i przemocy zmuszają ludzi do przekraczania granicy z Polską.

Osoby, które przebywały w białoruskich miastach przygranicznych i w Mińsku, informują, że coraz gorsze warunki w Białorusi (patrz rozdział poniżej „Niepewne warunki życia”) zmusiły ich do powrotu do lasu, by ponownie stawić czoła brutalności zarówno białoruskich, jak i polskich strażników granicznych podczas podejmowania kolejnych prób ubiegania się o azyl w UE<sup>10</sup>. Osoby, z którymi Amnesty International przeprowadziła wywiady, powszechnie mówią o niezwykle trudnych warunkach i traumatycznych przeżyciach na granicy polsko-białoruskiej. Niektórzy z nich podjęli 20–30, a nawet więcej prób przekroczenia granicy. Wielu z nich relacjonuje, że doświadczyli tortur i prześladowań we własnych krajach, ale byli zupełnie nieprzygotowani na sytuację w Białorusi – kraju w Europie, do którego byli w stanie uzyskać wizę turystyczną. „Wierzyłem, że buduję bezpieczniejszą przyszłość dla moich córek gdzieś w Europie, ale gdybym wiedział, że skończę w lesie przez 53 dni, żyjąc gorzej niż zwierzę, żerując o jedzenie i topiąc śnieg, żeby napić się wody, nigdy nie opuściłbym Syrii” – powiedział Amnesty International 36-letni Khafiz z Damaszku<sup>11</sup>. Khafiz spędził cztery miesiące w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców w Polsce i rozmawiał z organizacją w dniu swojego uwolnienia.

Khafiz i wielu innych opisało, jak zostali zwabieni „atrakcyjnymi pakietami podróznymi” do Białorusi, które były szeroko reklamowane w ich krajach jako bezpieczny i łatwy przyjazd do Europy. Po przybyciu do Mińska organizatorzy wycieczek mówili ludziom, że muszą po prostu udać się do strefy zamkniętej na granicy Białorusi z Polską, przejść kilka kilometrów do granicy z Polską, przekroczyć ją i czekać na dalszy transport do krajów docelowych. Rzeczywistość okazała się jednak daleka od obietnic organizatorów wycieczek. Po wejściu do „strefy”, często z trudem i po zapłaceniu białoruskim strażnikowi granicznemu, ludzie musieli przedostać się do polskich ogrodzeń granicznych, unikając schwymania przez białoruskich funkcjonariuszy straży granicznej, którzy często siłą przewozili ludzi do „miejsc zbiórki”, gdzie przemocą zmuszali ich do podejmowania prób przekroczenia polskiej granicy w grupach<sup>12</sup>. Po nieuchronnym pushbacku ze strony polskich funkcjonariuszy straży granicznej lub schwymania przez białoruskich funkcjonariuszy straży granicznej, ludzie byli przymusowo przetrzymywani w „miejscach zbiórki” przez wiele dni lub tygodni wraz z dziesiątkami, a nawet setkami innych osób, bez jedzenia, wody i schronienia, a następnie brutalnie i wielokrotnie zmuszani do wielokrotnego przekraczania granic Polski<sup>13</sup>, bici, gonieni przez psy policyjne i zmuszani do przechodzenia przez zamrażnięte rzeki<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Jak podano w komunikacie prasowym organizacji z grudnia 2021 roku, o którym mowa w przypisie 8 powyżej, zalesione tereny łączą białoruską i polską stronę granicy. Po stronie białoruskiej znajduje się obszar, który z jednej strony jest ograniczony płotem granicznym Polski, a na terytorium Białorusi wzdłuż większej części granicy postawiono inny płot, który w rzeczywistości stanowi strefę zamkniętą. To właśnie w tej zalesionej „strefie” z dochodzi do wielu największych nadużyć.

<sup>11</sup> Wywiad, 15 marca 2022 r.

<sup>12</sup> Rozmówcy regularnie informowali organizację, że próby „przepychania” ludzi w grupach nie były podejmowane z nadzieją czy zamiarem, że uda im się przedostać do Polski i tam pozostać. Miały one na celu zwrócenie uwagi polskiej straży granicznej, która musiała się spieszyć, aby schwytać osoby przekraczające granicę i natychmiast je zawrócić.

<sup>13</sup> Chociaż niniejsze opracowanie koncentruje się głównie na sytuacji osób, które zostały zmuszone do przedostania się do Polski, władze białoruskie zmuszały również ludzi do przekraczania granicy z Litwą. Przyszłe badania Amnesty International dostarczą dodatkowych informacji na temat warunków, w jakich przebywają uchodźcy i migranci, którzy utknęli na Litwie i Łotwie.

<sup>14</sup> Amnesty International, „Nowe dowody brutalnej przemocy służb białoruskich wobec osób ubiegających się o azyl, migrantów oraz migrantek doświadczających pushbacków ze strony Unii Europejskiej” 20 grudnia 2021 r., <https://amnesty.org.pl/bialorus-polska-ue-nowe-dowody-przemocy-wobec-uchodzcow-migrantow-ek/>

Kiedy już znaleźli się na terytorium Polski, polscy strażnicy graniczni próbowali ich zatrzymać, m.in. strzelając z broni w powietrze. Faisal, 32-letni Palestyńczyk ze Strefy Gazy, opowiedział Amnesty International, jak on i grupa około 100 osób, w grudniu 2021 r., znaleźli się w wąskim pasie ziemi między białoruskimi i polskimi strażnikami granicznymi, którzy strzelali z broni. „To był kompletny chaos. Gdy kule przelatowały nad naszymi głowami, ludzie biegali we wszystkich kierunkach. Nie wiedzieliśmy, czy mamy się cofać, czy iść do przodu. Wpadłem na drut kolczasty i moja noga krwawiła. Gdy upadłem, ludzie przechodzili po mnie. Wtedy polscy żołnierze kazali nam usiąść i wycelowali w nas broń. w tym samym czasie obie strony świeciły na nas światłami i filmowały nas. Czulem się zupełnie bezsilny, będąc w samym środku tego wszystkiego”<sup>15</sup>.

Mimo że wielu ludziom udało się opuścić las w najzimniejszych miesiącach zimy, przemoc i siłowe zmuszanie do przemieszczania się przez granicę, nasiliły się ponownie po wybuchu wojny w Ukrainie 24 lutego<sup>16</sup>. Kilka osób poinformowało, że próbowało przekroczyć granicę po rozpoczęciu wojny i spotkało się z taką samą przemocą, pomimo tego, że ukraińscy uchodźcy byli witani w Polsce z otwartymi ramionami. Nie umknęło to uwadze osób, z którymi rozmawiała Amnesty International. Zaman, 50-letni mężczyzna z Syrii, który od lat mieszka w Kuwejcie, powiedział nam, że na początku marca 2022 roku po raz piąty próbował przekroczyć granicę<sup>17</sup>.

Zaman powiedział organizacji, że jemu i pozostałym ośmiu osobom, z którymi był, w tym matce z dwójką dzieci poniżej 10 roku życia, udało się przedostać na terytorium Polski. Jednak po pięciu dniach ukrywania się w polskim lesie zauważyli nad sobą „drona” i szybko zostali odnalezieni przez polskich strażników granicznych, którzy siłą wypchnęli ich na białoruską stronę płotu granicznego, w miejsce, które Zaman nazwał „strefą buforową”. Białoruscy strażnicy graniczni nie pozwolili im opuścić „strefy”, mimo że nie mieli już jedzenia ani wody. Zaman powiedział: „Oni [polscy funkcjonariusze] zepsuli nasze telefony komórkowe i wypchnęli nas z powrotem. Dotarliśmy do „strefy buforowej” i... białoruskie „wojsko” nie chciało nas przepuścić, musieliśmy zostać 12 dni... nie pozwolili nam zdobyć ani przynieść jedzenia. Musieliśmy wrócić do polskiego wojska i błagać o jedzenie. Codziennie dawali nam dwie butelki wody i dwa kawałki chleba na dziewięć osób [w tym dzieci]”.

Darin, trzydziestoletni żołnierz Peszmergi [kurdyjskiego oddziału Irackich Sił Zbrojnych] z Iraku, który podróżował do Białorusi z żoną i dwójką małych dzieci, był dziesiątki razy odpychany przez polską Straż Graniczną i został uwięziony w strefie zamkniętej po stronie białoruskiej przez 27 dni. „Za każdym razem, gdy siły białoruskie nas znajdowały, biły nas i trzymały w lesie, bez jedzenia i wody. Znosiłam bicie, ale najtrudniej było patrzeć, jak moje dzieci są głodne, a ja nie mogę się nimi zaopiekować. To złamało mi serce. Jestem żołnierzem. Walczyłem z ISIS, ale nigdy nie czulem się tak bezsilny jak w tym lesie między Białorusią a Polską”<sup>18</sup>.

Organizacje praw człowieka, wolontariusze i media dokumentują powtarzające się sytuacje, kiedy osoby deklarowały chęć ubiegania się o azyl w Polsce, a następnie były łapano i grupowo wywożone z powrotem do Białorusi<sup>19</sup>. Polskie służby wywożą osoby, które znalazły się

<sup>15</sup> Wywiad, 15 marca, Dębak, Polska.

<sup>16</sup> Organizacje pracujące na granicy poinformowały Amnesty International, że w styczniu i lutym odnotowały znaczny spadek liczby przybywających osób. w szczytowym okresie od października do grudnia liczba interwencji, o które proszono, wynosiła prawie 500 tygodniowo, natomiast w lutym zaledwie kilkanaście. Liczba ta ponownie wzrosła od połowy marca, ale nie osiągnęła jeszcze poziomu z okresu szczytowego.

<sup>17</sup> Wywiad, 22 marca, rozmowa telefoniczna.

<sup>18</sup> Wywiad: 16 marca 2022 r., Dębak, Polska.

<sup>19</sup> Human Rights Watch, „Die Here or Go to Poland; Belarus’ and Poland’s Shared Responsibility for Border Abuses”, 24 listopada 2021 r.; Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Third Party Intervention before European Court of Human Rights in R.A. and others v. Poland (no. 42120/21), 27 stycznia 2022 r.

na terytorium Polski, na inny odcinek granicy, aby uniknąć wykrycia przez władze białoruskie. Wiąże się to z długimi podróżami przepełnionymi ciężarówkami i autobusami. Ludzie są wysadzani kilometry od miejsca, w którym przekroczyli granicę, często bez sprawnych telefonów komórkowych, co powoduje, że zostają oddzieleni od swoich grup i rodzin. Faisal opowiedział Amnesty International, że kiedy on i grupa, z którą podróżował, zostali złapani przez polską Straż Graniczną, wsadzono ich do autobusu i zanim zostali wysadzeni jechali przez wiele godzin. „Okolo 100 z nas jechało autobusem z 30–40 miejscami siedzącymi. Byliśmy tak ściśnięci, że nie można było poruszać rękami i nogami ani się obrócić. Podróż trwała cztery lub pięć godzin i nie pozwolono nam zatrzymać się na przerwę na toaletę. Droga była wyboista, a ludziom było niedobrze z powodu agresywnej jazdy. Strażnicy zatrzymywali się co jakiś czas i wysadzali małą grupę ludzi. Przecinali ogrodzenie z drutu i kazali przejść na białoruską stronę”<sup>20</sup>.

Kilka osób powiedziało Amnesty International, że polscy funkcjonariusze często zmuszali ludzi, których złapani na terytorium Polski, do powrotu do Białorusi i wpychali ich na bagna, gdzie musieli przechodzić przez lodowatą wodę. „Zmuszali wszystkich do wejścia na bagna, łącznie z rodzinami, chociaż było bardzo zimno. Musieliśmy iść godzinami w mokrych ubraniach i wielu z nas doświadczyło odmrożeń stóp i nóg” – powiedział organizacji 40-letni Syryjczyk Safiri o zdarzeniu z grudnia 2021 r.<sup>21</sup>

Osoby, które przekraczają granicę, noszą wyraźne ślady przeżytych doświadczeń. Lekarz pracujący w szpitalach wojewódzkich w Grajewie i Białymstoku, które często leczy migrantów i uchodźców wymagających pomocy w nagłych wypadkach, powiedział Amnesty International, że ludzie, którzy zazwyczaj trafiają na oddział ratunkowy, cierpią na wszystkie stadia hipotermii, niektórzy wymagają amputacji nóg, są poważnie odwodnieni i ulegają poważnym zatruciom spowodowanym piciem wody z bagien<sup>22</sup>. Większość z nich jest wyczerpana i przerażona. Podczas ostatniej próby przedostania się do Polski Faisal był tak słaby, że zasnął w lesie, stracił przytomność i musiał być reanimowany przez polską Straż Graniczną. Kiedy później obudził się w szpitalu, lekarz powiedział mu, że cierpi na chroniczne zmęczenie i ma wstrząs mózgu, który był wynikiem częstych urazów głowy. Faisal doświadczył wywózek dwadzieścia razy w ciągu jednego miesiąca i był poważnie maltretowany, w tym bity i mocno uderzany w głowę przez służby białoruskie<sup>23</sup>.

Władze białoruskie nadal przetrzymują ludzi w strefie zamkniętej, aby ich wyczerpać, zagłodzić i stworzyć poczucie desperacji, które popchnie ich do Polski. Polskie służby bez wątplenia są świadkami złego traktowania migrantów i uchodźców przez służby białoruskie i codziennie stykają się z ludźmi, którzy uwięzieni w „miejscach zbiórki” błagają ich o jedzenie i wodę. Mimo to, nadal zwracają wyczerpanych i strauumatyzowanych ludzi przez granicę do Białorusi, narażając ich na dalsze łamanie praw człowieka. Wszystkie osoby, z którymi rozmawiała Amnesty International, zostały odesłane z powrotem do Białorusi bez żadnego należytego postępowania. Pomimo zadeklarowania zamiaru ubiegania się o azyl, spotkały się one z długą serią systematycznych masowych wydaleń, które całkowicie lekceważą zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego i unijnego.

<sup>20</sup> Wywiad: 15 Marca, Dębak, Polska.

<sup>21</sup> Wywiad: 15 marca 2022 r., Warszawa.

<sup>22</sup> Wywiad z lekarzem obsługującym szpitale przygraniczne, przeprowadzony w Warszawie, 19 marca 2022 r.

<sup>23</sup> Wywiad: 15 marca 2022 r., Dębak, Amnesty International widziała dokumentację medyczną Faisala potwierdzając ten stan.



## „LEGALIZACJA” WYWÓZEK

Polska ogłosiła stan wyjątkowy we wrześniu 2021 roku, a następnie dwukrotnie go przedłużała. Kiedy upłynął konstytucyjny termin wprowadzenia stanu wyjątkowego, poprawki do ustawy o ochronie granicy państwowej, przyjęte w listopadzie 2021 roku, dały Ministrowi Spraw Wewnętrznych uprawnienia do wprowadzenia dalszych ograniczeń swobody poruszania się na tym obszarze. Z wyjątkiem Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, organizacje humanitarne, organizacje praw człowieka oraz osoby monitorujące przestrzeganie praw człowieka nie mają wstępu do tak zwanej „strefy zamkniętej”<sup>24</sup>. Ponadto, w październiku polski parlament przyjął ustawę przyznającą Straży Granicznej uprawnienia do odrzucania wszelkich wniosków o ochronę międzynarodową bez ich rozpatrywania oraz wydalania osób z terytorium Polski bez zapewnienia skutecznych środków odwoławczych od tej decyzji. Te nadzwyczajne środki były odpowiedzią na to, co Polska nazwała „wojną hybrydową” prowadzoną przez Białoruś, ale takie twierdzenie nie usprawiedliwia traktowania przez Polskę uchodźców i migrantów w taki sposób.

Polskie ustawodawstwo w praktyce „legalizuje” wywózki co stanowi bezpośrednio naruszenie prawa i standardów międzynarodowych oraz unijnych<sup>25</sup>. Przymusowe przekazywanie osób do innego kraju lub jurysdykcji bez gwarancji proceduralnych, w tym prawa do odwołania ze skutkiem zawieszającym, stanowi naruszenie zasady non-refoulement, która zakazuje odsyłania kogokolwiek do miejsca, w którym byłby on narażony na rzeczywiste ryzyko poważnych naruszeń praw człowieka.

Wydalenie osób, które zadeklarowały zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową, bez właściwej oceny ich wniosku stanowi naruszenie prawa do ubiegania się o azyl. Ubieganie się o azyl jest prawem podstawowym, a zasada non-refoulement jest zasadą niepodlegającą uchynieniu, która musi być przestrzegana nawet w sytuacjach nadzwyczajnych. Zgodnie z prawem unijnym i międzynarodowym każda osoba ubiegająca się o azyl na granicy, niezależnie od sposobu przybycia, ma prawo do złożenia wniosku o azyl i rozpatrzenia go w sprawiedliwej, skutecznej procedurze. Zdaniem Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, zmiany w polskim ustawodawstwie sprawiły, że korzystanie z prawa do azylu stało się „w dużej mierze iluzoryczne”, a wydalenie osób ubiegających się o status uchodźcy do Białorusi może narazić je na ryzyko tortur lub poniżającego traktowania<sup>26</sup>.

28 marca 2022 r. Sąd Rejonowy w Hajnówce orzekł, że działania polskiej Straży Granicznej w sprawie trzech Afgańczyków, których wnioski o azyl zostały zignorowane i którzy zostali

<sup>24</sup> Polska Straż Graniczna odmówiła Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Dunji Mijatović, wstępu na ten teren podczas jej wizyty w Polsce w listopadzie 2021 roku. Zob. OKO Press, „Komisarz Praw Człowieka Rady Europy – Działania polskich władz przyczyniły się do kryzysu humanitarnego”, 4 lutego 2022 r., <https://oko.press/komisarz-praw-czlowieka-re-dzialania-polskich-wladz-przyczynily-sie-do-kryzysu-humanitarnego-na-granicy/>

<sup>25</sup> Zob. opinie w sprawie projektu zmian w ustawie o cudzoziemcach i ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz rozporządzenia ministra w sprawie czasowego wstrzymania ruchu granicznego na niektórych przejściach granicznych wydane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR), MIG-POL /428/2021, 10 września 2021 r; Uwagi UNHCR do projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (UD265), 16 września 2021 r.

<sup>26</sup> Zdaniem Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, zmiany w polskim ustawodawstwie sprawiły, że korzystanie z prawa do azylu stało się „w dużej mierze iluzoryczne”, a wydalenie osób ubiegających się o status uchodźcy na Białoruś może narazić je na ryzyko tortur lub poniżającego traktowania.



odesłani do Białorusi w sierpniu 2021 r., były bezprawne i nieuzasadnione<sup>27</sup>. Jest to pierwsze takie orzeczenie w Polsce. Daje ono szansę na zadośćuczynienie innym osobom ubiegającym się o status uchodźcy, których prawa są rażąco lekceważone przez polskie władze, a także stanowi ważny precedens w kwestii legalności nowo uchwalonych przepisów.

Sześć miesięcy po wprowadzeniu zmian legislacyjnych legalizujących pushbacki w Polsce, Komisja Europejska nadal je ocenia w celu ustalenia, czy i w jakim stopniu budzą one wątpliwości co do zgodności z prawem UE, podważając tym samym deklarowane przez UE zobowiązanie do budowania bloku opartego na ochronie praw człowieka i praworządności<sup>28</sup>.

Nie podejmując, na mocy art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, pilnych działań w związku z naruszeniem prawa UE, Komisja Europejska przyzwala na nielegalne praktyki polskiego rządu i podważa wartości leżące u podstaw UE.

Polska powinna natychmiast przywrócić dostęp do azylu, zarówno w prawie, jak i w praktyce, oraz zaprzestać stosowania wszelkich środków, które uniemożliwiają dostęp do terytorium UE i złożenie wniosku o azyl. Komisja Europejska powinna niezwłocznie wszcząć przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z elementami wprowadzonymi do ustawodawstwa krajowego, które są sprzeczne z prawem unijnymi i międzynarodowym prawem praw człowieka oraz prawem uchodźczym.

## ARBITRALNE ZATRZYMANIA I NIELUDZKIE WARUNKI DETENCJI

Osoby, które dotarły do Polski i miały szczęście uniknąć wywózki do Białorusi, często trafiają na wiele miesięcy do strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców<sup>29</sup>. O tym, czy dana osoba na czas trwania procedury azylowej zostanie umieszczona w ośrodku zamkniętym, otwartym czy w prywatnej kwaterze decyduje sąd rejonowy. Według Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce, w zdecydowanej większości przypadków sądy decydują o umieszczeniu cudzoziemców w ośrodkach zamkniętych<sup>30</sup>. W kilku ośrodkach w Polsce przebywa obecnie blisko 2000 osób, w tym setki dzieci<sup>31</sup>. Osoby są zatrzymywane na okres dwóch miesięcy, który w większości przypadków jest przedłużany, czasami wielokrotnie. Sprawia to, że ludzie tkwią w zamkniętych ośrodkach miesiącami. Tymczasem prawo do wolności osobistej może być ograniczone tylko w szczególnych i nadzwyczajnie wyjątkowych okolicznościach.

Detencja migrantów powinna być stosowana tylko wtedy, gdy spełnia warunki konieczności i proporcjonalności i nigdy nie powinna być stosowana wobec dzieci. Rutynowe stosowanie detencji w Polsce oznacza, że władze nie podejmują wysiłku oceny indywidualnej sytuacji każdej osoby ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy, aby stwierdzić, czy jakikolwiek środek ograniczający jej wolność jest uzasadniony. Automatyczne zatrzymanie bez indywidualnej oceny

<sup>27</sup> Wyborcza, „Sąd: Push-back nielegalny. Pierwszy wyrok w sprawie wywozek migrantów na granicę z Białorusią”, 29 marca, 2022, <https://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,28278358,sad-push-backi-sa-nielegalne-pierwszy-wyrok-w-sprawie-wywozek.html?disableRedirects=true>

<sup>28</sup> Zobacz European Commission answer given on 23 March 2022 to European Parliament written question: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2022-000297-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2022-000297-ASW_EN.html)

<sup>29</sup> Obecnie funkcjonuje sześć długoterminowych specjalistycznych strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców: w Białej Podlaskiej, Białymstoku, Lesznowoli, Kętrzynie, Krośnie i Przemyśle. Ponadto istnieją trzy krótkoterminowe/tymczasowe ośrodki strzeżone: w Wędrzynie, Czerwonym Borze i Dubiczach Cerkiewnych.

<sup>30</sup> Wystąpienie Hany Machińskiej przed Komisją Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego (LIBE), 7 lutego 2022 r.

<sup>31</sup> Wystąpienie Hany Machińskiej przed Komisją Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego (LIBE), 7 lutego 2022 r.

i bez zabezpieczeń proceduralnych jest arbitralne samo w sobie i stanowi naruszenie prawa i standardów międzynarodowych. Ponadto, Amnesty International sprzeciwia się zatrzymaniu, wyłącznie w celu ustalenia przesłanek na których opiera się wniosek danej osoby o nadanie jej statusu uchodźcy.

Mimo że polskie władze odmówiły Amnesty International dostępu do ośrodków zamkniętych, przeprowadzono rozmowy z dziesiątkami osób, które mają za sobą doświadczenie przebywania w nich, w tym z osobami wcześniej zatrzymanymi oraz tymi, które nadal przebywają w tych ośrodkach (z tymi ostatnimi rozmawiano telefonicznie). Ich zeznania budzą poważne obawy co do warunków przetrzymywania i braku znaczących zabezpieczeń przed złym traktowaniem zatrzymanych przez strażników i inne osoby zatrudnione w ośrodkach. Choć warunki panujące w poszczególnych ośrodkach różnią się między sobą, ludzie wyróżniają ośrodki zamknięte w Wędrzynie i Białymstoku jako szczególnie problematyczne, charakteryzujące się znacznym przeludnieniem, niespełnianiem standardów i z niewystarczającym dostępem do wody i urządzeń sanitarnych (WASH), brakiem prywatności i skrajnie ograniczonym dostępem do opieki medycznej, pomocy psychospołecznej i prawnej. Prawie wszystkie osoby, z którymi rozmawiała Amnesty International, spędziły czas w jednym lub obu ośrodkach.

## PRZELUDNIONE I ZMILITARYZOWANE OŚRODKI

Przeludnienie wydaje się być szczególnie dotkliwe w tymczasowym strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców w Wędrzynie, gdzie przebywa do 600 osób, a 20–24 mężczyźni dzieli jeden pokój o powierzchni 8 metrów kwadratowych<sup>32</sup>. Brak jest oceny sytuacji poszczególnych osób, a osoby cierpiące na choroby lub schorzenia nie mogą otrzymać specjalistycznego zakwaterowania. Khafiz, który spędził dwa miesiące w Wędrzynie i cierpi na astmę, przebywał w pokoju, w którym wiele osób paliło. Wspomina, że on i inni niepalący „nie mogli oddychać”<sup>33</sup>. Oprócz stłoczonych łóżek, w pokojach nie ma dodatkowego miejsca na przechowywanie ograniczonych rzeczy osobistych, a układ pomieszczeń nie pozwala na zachowanie prywatności<sup>34</sup>. Decyzja polskich władz z sierpnia 2021 roku o czasowym obniżeniu minimalnego standardu powierzchni mieszkalnej w ośrodkach zamkniętych dla cudzoziemców z trzech do dwóch metrów kwadratowych na jednego osadzonego niewątpliwie przyczyniła się do stopniowego przepełnienia placówek i pogorszenia warunków bytowych<sup>35</sup>. Jeszcze przed wydaniem tej decyzji Polska miała jeden z najniższych standardów powierzchni mieszkalnej dla osób zatrzymanych w UE, gdzie obowiązuje norma Komitetu Zapobiegania Torturom Rady Europy – cztery metry kwadratowe na osobę<sup>36</sup>. W rezultacie cudzoziemcy zakwaterowani w niektórych ośrodkach detencyjnych w Polsce mają mniej miejsca nawet niż więźniowie w zakładach karnych<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, „Ośrodek dla Cudzoziemców w Wędrzynie nie spełnia standardów ochrony ich praw: Wnioski po trzeciej wizytacji”, 24 stycznia 2022 r. Także list napisany i podpisany przez mieszkańców Wędrzyna po strajku głodowym w grudniu 2021 r. Kopia listu znajduje się w aktach Amnesty International.

<sup>33</sup> Wywiad: Warszawa, 15 marca, 2022 r.

<sup>34</sup> Oddzielne wywiady z Ahmedem i Mahirem, Warszawa, 14 marca, 2022.

<sup>35</sup> Rozporządzenie: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/zmiana-rozporzadzenia-w-sprawie-strzezonych-osrodkow-i-aresztow-dla-19138336>

<sup>36</sup> Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), Przestrzeń życiowa przypadająca na jednego więźnia w zakładach karnych: Standardy CPT, 15 grudnia, 2015 r.

<sup>37</sup> Wystąpienie zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich Hanny Machińskiej przed Komisją Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego (LIBE), 7 lutego; Biuro

Wędrzyn jest częścią czynnej bazy wojskowej. Oprócz fatalnych warunków panujących wewnątrz, infrastruktura obozu, jego otoczenie oraz drut kolczasty, którym otoczony jest teren, tylko potęgują opresyjny charakter placówki. Ludzie, którzy spędzili czas w Wędrzynie, nazywają go Guantanamo, a określenie to uitarło się na tyle, że strażnicy podobno witają nowych więźniów słowami „Witamy w Guantanamo”<sup>38</sup>. „To był zdecydowanie najgorszy obóz. Strażnicy nie traktowali nas jak ludzi. Nawet nie jak zwierzęta. Sprawiali, że czułeś się bezwartościowy, jak insekt. Niektórzy z nich wydawali się dumni, że porównaliśmy miejsce do Guantanamo. Kiedy wchodziłeś, mówili: „Witamy w Guantanamo”<sup>39</sup> – opowiadał Safir z Syrii w rozmowie z Amnesty International. Zgodnie z opowieściami strażnicy regularnie porównywali zatrzymanych do przestępców i mówili im, że zasłużyli na więzieniu. „Nigdy nie rozumiałem, dlaczego jesteśmy przetrzymywani i traktowani jak zwykli przestępcy tylko dlatego, że próbujemy ratować nasze życie lub chcemy mieć przyszłość. Ale strażnicy regularnie przypominali nam, że złamaliśmy prawo, przyjeżdżając tu nielegalnie, i że to jest nasza kara. Trudno było to zrozumieć. W Wędrzynie dzieliliśmy przestrzeń z prawdziwymi przestępcami – ludźmi, którzy zostali skazani za poważne przestępstwa i czekali na deportację. My byliśmy tam bez żadnego uzasadnienia i bez widoku na koniec” – powiedział Amnesty International Mahzar z Syrii<sup>40</sup>.

Dla niektórych osób, w tym tych którzy doświadczyli tortur w swoich krajach i którzy przeszli przez miesiące wstrząsających doświadczeń w Białorusi i w strefie przygranicznej, zatrzymanie w Wędrzynie jest kroplą przepełniającą czarę goryczy.

„W większości dni budziły nas odgłosy czołgów i helikopterów, a następnie strzały i wybuchy. Czasami trwało to cały dzień. Kiedy nie ma się gdzie pójść, nie ma zajęć, które pozwoliłyby oderwać myśli od tego wszystkiego, ani miejsca na choćby krótką chwilę wytchnienia, to jest nie do zniesienia. Po tych wszystkich torturach w więzieniu w Syrii, groźbach wobec mojej rodziny, a potem miesiącach w drodze, myślę, że w Wędrzynie zostałem ostatecznie złamany” – powiedział Amnesty International Khafiz Syrii. Podobnymi historiami podzieliła się ogromna liczba osób, które były przetrzymywane w Wędrzynie i innych obozach. Wielu z nich przybyło do Polski już wyczerpanych i głęboko strauumatyzowanych. Otoczenie wojskowe i uporczywy hałas były dla nich szczególnie okrutne i w ich odczuciu miały na celu zastraszenie ich.

Osoby, z którymi Amnesty International przeprowadziła wywiady, donosiły również, że toalety i prysznice w obozie były niewystarczające i tak brudne, że praktycznie nie nadawały się do użytku. Według zeznań dziesiątki osób były zmuszane do brania prysznica w tym samym czasie, co nie zapewniało prywatności i powodowało u niektórych duży stres. Mahir z Gazy powiedział Amnesty International, że nawet woda pitna w Wędrzynie była żółta od osadów piasku i że ludzie często skarżyli się strażnikom, ale nic nie robiono w tej sprawie<sup>41</sup>.

Ludzie mówili, że toalety były rzadko czyszczone i w takim stanie, że wielu starało się z nich nie korzystać. „Toalety były tak brudne, że na samą myśl o tym, że miałbym z nich skorzystać,

---

Rzecznika Praw Obywatelskich, „Ośrodek dla cudzoziemców w Wędrzynie nie spełnia standardów ochrony ich praw: Wnioski po trzeciej wizytacji”, 24 stycznia 2022 r.

<sup>38</sup> Prawie wszystkie osoby, z którymi Amnesty International przeprowadziła wywiady i które spędziły czas w Wędrzynie, porównały go do Guantanamo. W trzech oddzielnych i niepowiązanych ze sobą rozmowach rozmówcy powiedzieli, że strażnicy witali ich słowami „Witamy w Guantanamo”.

<sup>39</sup> Wywiad z Shahir i Khadir (oddzielnie), Warszawa, 15 marca 2022 r.

<sup>40</sup> Wywiad telefoniczny, 28 marca 2022 r.

<sup>41</sup> Wywiad, 14 marca 2022 r., Warszawa.

ogarniał mnie prawdziwy lęk. Przez cały czas pobytu starałem się jeść i pić minimum, żeby ograniczyć do minimum wizyty w toalecie” – powiedział Amnesty International Safir z Syrii<sup>42</sup>.

Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom stwierdził, że „stały dostęp do odpowiednich toalet i utrzymanie dobrych standardów higieny to zasadnicze elementy humanitarnego środowiska”<sup>43</sup>. Nieprzestrzeganie takich standardów higieny prawdopodobnie spowoduje, że warunki, w jakich przetrzymywane są te osoby, będą skutkowały nieludzkim lub poniżającym traktowaniem, co stanowi naruszenie prawa i standardów międzynarodowych. Po przeprowadzeniu wizytacji w ośrodku, Rzecznik Praw Obywatelskich był poważnie zaniepokojony panującymi tam warunkami i stwierdził, że lokalizacja obozu na terenie czynnego obiektu wojskowego „rażąco narusza prawa” osadzonych<sup>44</sup>.

Rzecznik stwierdził, że ośrodek nie jest w stanie zapewnić podstawowych zabezpieczeń przed nieludzkim i poniżającym traktowaniem i powinien zostać natychmiast zamknięty.

## ODCIĘCIE OD ŚWIATA ZEWNĘTRZNEGO

Według osób, które rozmawiały z organizacją, w Wędrzynie nie oferowano zorganizowanych zajęć rekreacyjnych, a czas spędzany przez więźniów na świeżym powietrzu był ograniczony do jednej godziny dziennie. Podobne warunki odnotowano również w ośrodkach zamkniętych w Białymstoku i Lesznowoli. Osoby tam zatrzymane, jak również wolontariusze pracujący z osobami ubiegającymi się o nadanie statusu uchodźcy, zauważyli, że w niektórych ośrodkach infrastruktura lub zajęcia, które mogłyby zapewnić rekreację i rozrywkę, są ograniczone lub nie ma ich wcale. Wyjątkiem są świetlice wyposażone w telewizor i kilka komputerów, które były jednak zbyt małe, by pomieścić wszystkich. Jeden z wolontariuszy powiedział Amnesty International, że próby zorganizowania przez jego organizację małej biblioteki w językach używanych w obozie zostały udaremnione przez kierownictwo. „Udało nam się zebrać sporo książek i zanieśliśmy je do obozu. Po zwolnieniu więźnia, który się nimi zaopiekował, strażnicy wyrzucili wszystkie książki, choć nalegaliśmy, aby książki pozostały w obozie. Wszystkie nasze próby poprawy sytuacji w obozach są blokowane. Władze aktywnie i z premedytacją starają się uczynić sytuację ludzi w tych obozach nie do zniesienia. Dosłownie zabijają ludzi nudą” – powiedział Amnesty International wolontariusz z Grupy Granica<sup>45</sup>.

Gdy ludzie trafiają do obozów zamkniętych, zabiera się im smartfony i pozostawia ograniczone możliwości komunikacji ze światem zewnętrznym. Niektóre obozy dysponują salą komputerową i internetem, ale wyposażenie jest zdecydowanie niewystarczające, nie ma prywatności, a internet jest często zbyt wolny i słaby, by można było przeprowadzić rozmowę wideo. Organizacje wolontariackie zapewniły niektórym zatrzymanym starszy model telefonu z łączem telefonicznym, kartą SIM i doładowaniem, aby ułatwić im komunikację z prawnikami reprezentującymi ich w procedurach azylowych<sup>46</sup>.

Choć jest to bardzo przydatne, osoby przebywające w obozach zamkniętych nie mają możliwości dokupienia dodatkowego doładowania ani korzystania z takich telefonów w celu wykonywania

<sup>42</sup> Wywiad, 15 marca 2022 r., Warszawa.

<sup>43</sup> CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2015, p. 18, § 49.

<sup>44</sup> Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, „Ośrodek dla cudzoziemców w Wędrzynie nie spełnia standardów ochrony ich praw. Wnioski po trzeciej wizytacji BRPO” 24 Stycznia 2022 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wedrzyn-cudzoziemcy-osrodek-standardy>

<sup>45</sup> Wywiad z grupą wolontariuszy, 17 marca 2022 r., Siemiatycze.

<sup>46</sup> Wywiad z aktywistą Grupy Granica, 17 marca 2022 r., Hajnówka.

połączeń międzynarodowych. Jest to szczególnie trudne dla osób, które opuściły swoje rodziny i podróżowały samotnie, a dla których kontakt z bliskimi w domu stanowił pewien komfort i poczucie normalności. Faisal, 32-letni Palestyńczyk ze Strefy Gazy, który doświadczył tortur w więzieniach Izraela i Hamasu<sup>47</sup> oraz po miesiącach spędzonych na granicy z Białorusią, przybył do Polski tak wyczerpany, że gdy po przekroczeniu granicy zasnął i stracił przytomność, musiał być leczony w szpitalu w Hajnówce. Kiedy został zwolniony i przewieziony do obozu zatrzymań położonego blisko granicy (którego nie potrafił zidentyfikować), Faisal błagał strażników, by pozwolili mu zadzwonić do rodziny, ale odmówiono mu.

„Tak wiele przeszedłem od czasu opuszczenia Gazy. Chciałem tylko zadzwonić do mojej rodziny, usłyszeć ich głosy i dać im znać, że czuję się dobrze, ale strażnicy nie oddali mi telefonu ani nie pozwolili zadzwonić. W proteście przez kilka dni odmawiałem jedzenia. Drugiego dnia przyszedł lekarz i próbował zmusić mnie do jedzenia. Kiedy odmówiłem, powiedział mi, że umrę, jeśli nie będę jadł, i że jeśli naprawdę chcę umrzeć, powinienem uderzyć głową w ścianę, bo to będzie szybsze. Nie mogłem uwierzyć, że odmawiają mi czasu spędzonego z rodziną. Nawet w najgorszym izraelskim więzieniu mogłem do nich regularnie dzwonić”<sup>48</sup>.

Ze względu na swój stan, Faisal został wkrótce przeniesiony do otwartego ośrodka w Białymstoku, gdzie wreszcie mógł zadzwonić do rodziny i uzyskać dostęp do pomocy medycznej. Inni musieli spędzić miesiące bez regularnego kontaktu z rodziną. Khafiz z Syrii przebywał w strzeżonym ośrodku w Białymstoku w czasie świąt i było to dla niego szczególnie trudne. „Nie mogłem przestać myśleć o mojej rodzinie – żonie i dwóch córkach, które zostały w Damaszku. Zastanawiałem się, czy obchodzi świąta i czy myślą o mnie. Tutaj człowiek czuje się naprawdę samotnie i nieładzko”<sup>49</sup>.

## **BRAK DOSTĘPU DO OPIEKI ZDROWOTNEJ**

Poza kilkoma wyjątkami, osoby przebywające w ośrodkach detencyjnych w Wędrzynie, Białymstoku, Kętrzynie i Krośnie, mają ograniczony dostęp do odpowiedniej opieki zdrowotnej, w tym wsparcia medycznego i psychologicznego. Podczas gdy nagle przypadki medyczne są leczone w lokalnych szpitalach, osoby cierpiące na mniej pilne schorzenia, w tym astmę, przewlekłe choroby serca i infekcje skóry, mają trudności z umówieniem wizyty u lekarzy ogólnych i pielęgniarek przypisanych do ośrodków. Według danych Rzecznika Praw Obywatelskich w niektórych ośrodkach zamkniętych, w tym w Wędrzynie, gdzie przebywa blisko 600 osób<sup>50</sup>, pracuje jeden lub dwóch lekarzy i jeden psycholog. To zdecydowanie za mało, a według Rzecznika Praw Obywatelskich, nawet poniżej poziomu opieki dostępnej w więzieniach w Polsce<sup>51</sup>.

Osoby, które rozmawiały z Amnesty International, mówiły, że codziennie musiały godzinami czekać przed gabinetem lekarskim bez gwarancji, że zostaną przyjęte. Wiele osób czeka na wizytę u lekarza nawet kilka dni. Khafiz z Syrii powiedział Amnesty International, że podczas pobytu w Wędrzynie nie był w stanie uzyskać żadnego leczenia ani lekarstwa na bolesne hemoroidy.

<sup>47</sup> Amnesty International widziała akta Faisala zawierające dokumenty, w tym zaświadczenia lekarskie oraz decyzję ETPCz w sprawie środków tymczasowych, potwierdzające złe traktowanie w więzieniach w Gazie i Izraelu.

<sup>48</sup> Wywiad, 15 marca 2022 r., Dębak.

<sup>49</sup> Wywiad, 15 marca 2022 r., Warszawa.

<sup>50</sup> Rozmowa z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich, 24 lutego 2022 r.

<sup>51</sup> Stowarzyszenie Interwencji Prawnej i Global Detention Project, Wspólny wniosek do Europejskiego Komitetu ds. tortur w ramach przygotowań do wizyty w Polsce w 2022 roku, marzec 2022 r.

Nie pozwolono mu też użyć inhalatora na astmę. On i kilku innych więźniów skarżyło się na brak tłumaczy w obozach, co jeszcze bardziej utrudnia komunikację z lekarzem osobom, które nie znają języka angielskiego lub polskiego.

Lekarz pracujący w szpitalu wojewódzkim w Białymstoku opowiedział Amnesty International, jak strażnicy z ośrodka zamkniętego w Białymstoku nie zgodzili się na jego prośbę o przewiezienie do szpitala 15-letniej ciężarnej dziewczyny, u której wystąpił szereg komplikacji, mimo że jej stan był ciężki<sup>52</sup>. Azade, dwudziestokilkuletnia Kurdyjka z Iraku, opowiedziała, jak lekarz w ośrodku zamkniętym w Kętrzynie, gdzie przebywała z rodziną, czekał kilka dni, zanim skierował ją do szpitala, po tym jak doświadczyła bolesnego krwawienia związanego z chorobą ginekologiczną. Po krótkim badaniu Azade została zwolniona i wróciła do ośrodka bez zapewnienia dalszej opieki medycznej, co skazało ją na ból przez wiele kolejnych dni<sup>53</sup>. Podobnie jak wiele innych musiała polegać na pomocy wolontariuszy i wolontariuszek, w tym medyków, którzy odwiedzają osadzonych i udzielają doraźnego wsparcia.

Osoby, które uciekły przed konfliktami i prześladowaniami w swoich krajach pochodzenia i spędziły miesiące na granicy polsko-białoruskiej, są bardzo strauatyzowane, a długotrwałe przetrzymywanie ich w Polsce tylko pogarsza ich stan. Zdecydowana większość osób, z którymi przeprowadzono wywiady, zgłaszała poważne problemy psychologiczne, w tym lęk, bezsenność, depresję i częste myśli samobójcze. Jednak dla większości osób odpowiednia i udzielona w odpowiednim czasie pomoc psychologiczna była w praktyce niedostępna.

Mahir z Gazy, który przebywał w Wędrzynie, Kętrzynie i Lesznowoli, powiedział Amnesty International, że czekał 35 dni na wizytę u psychologa w Kętrzynie. Przed przyjazdem do Polski Mahir poinformował, że był więziony przez Hamas, torturowany i przetrzymywany w izolacji przez miesiąc, co pozostawiło u niego poważną traumę<sup>54</sup>. Spędziwszy kilka miesięcy w jednym z najgorszych ośrodków detencyjnych w Polsce, Mahir zachorował na depresję i stracił zdolność mówienia. Kiedy po miesiącu oczekiwania w końcu udało mu się porozmawiać z lekarzem, ten miał powiedzieć mu, że „zasłużył na zatrzymanie, ponieważ przyjechał do Polski nielegalnie i złamał prawo”. Mahirowi udało się w końcu spotkać z profesjonalnym psychologiem, gdy po prawie pięciu miesiącach bez pomocy psychologicznej został przeniesiony do ośrodka w Lesznowoli<sup>55</sup>. Sąd zdecydował o przeniesieniu go do otwartego ośrodka po tym, jak lekarz w Lesznowoli przedstawił opinię biegłego, w której stwierdził, że Mahir cierpiał na przewlekłe problemy psychologiczne i że dalsze przetrzymywanie go w areszcie będzie szkodliwe dla jego zdrowia i życia<sup>56</sup>.

Zeznania osób, z którymi rozmawiała Amnesty International, wskazują, że władze nie przeprowadzają pełnych, a właściwie jakichkolwiek badań lekarskich cudzoziemców przy przyjęciu do ośrodków. Nowo przybyli więźniowie nie są dokładnie i systematycznie badani pod kątem chorób zakaźnych, chorób przewlekłych czy urazów psychicznych. Takie badania pozwoliłyby na wczesną identyfikację osób, które potencjalnie doświadczyły tortur oraz zapewniłyby im odpowiednie zakwaterowanie i właściwe traktowanie przez cały czas pobytu w ośrodku.

<sup>52</sup> Wywiad z lekarzem obsługującym szpitala strefy przygranicznej, przeprowadzony w Warszawie, 19 marca 2022 r.

<sup>53</sup> Wywiad telefoniczny, 16 marca 2022 r.

<sup>54</sup> Amnesty International zapoznała się z pisemną notatką służbową sporządzoną przez psychologa w Lesznowoli.

<sup>55</sup> Wywiad, 14 marca 2022 r., Warszawa.

<sup>56</sup> Amnesty International zapoznała się z pisemną notatką psychologa w Lesznowoli.



Po wizytacji w Wędrzynie, Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że psychologowie zatrudnieni w ośrodku nie byli w stanie przeprowadzić właściwej oceny zgłaszanych zaburzeń i zwrócić się do władz o niezwłoczne zwiększenie liczby lekarzy i psychologów w celu „zapobieżenia degradacji zdrowia fizycznego i psychicznego osób przebywających w ośrodku”<sup>57</sup>.

Państwo musi zapewnić odpowiednią opiekę medyczną i psychologiczną osobom, które znajdują się pod jego opieką. Badania lekarskie odgrywają kluczową rolę w zapobieganiu torturom i innym formom złego traktowania. Standardy międzynarodowe wymagają, aby w razie potrzeby osobom zatrzymanym była udzielana pomoc medyczna<sup>58</sup>. W przypadku, gdy okaże się, że u zatrzymanego występuje problem medyczny lub objawy poważnej choroby psychicznej, należy zorganizować odpowiednią opiekę medyczną lub psychospołeczną w sposób odzwierciedlający pilność problemu, w tym, w razie potrzeby, przenieść go do specjalistycznej placówki.

## **BRAK INFORMACJI i NIEPEWNOŚĆ**

Osoby przebywające w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców informowały, że często są proszone o podpisanie dokumentów, które są sporządzone wyłącznie w języku polskim, oraz że nie mają regularnego, a właściwie żadnego, dostępu do tłumaczeń pisemnych i ustnych, ani do rzetelnej pomocy prawnej w trakcie postępowania o nadanie statusu uchodźcy. Większość osób, z którymi rozmawiała Amnesty International, nie została poinformowana o przysługujących im prawach w momencie zatrzymania, nie wiedziała jaki jest status ich wniosków o ochronę międzynarodową i nie była w stanie określić czasu, na jaki zostali zatrzymani. Niektórzy zgłaszali częste groźby deportacji do kraju pochodzenia ze strony strażników ośrodka.

Z zeznań wynika, że władze w obozach otwartych i zamkniętych nie udzielają osobom znajdującym się pod ich opieką żadnych informacji o przysługujących im prawach ani o postępowaniu o ochronę międzynarodową. Z wyjątkiem porad prawnych udzielanych przez organizacje pozarządowe, w ośrodkach nie jest dostępna żadna rzetelna pomoc prawna, przez co wiele osób pozostaje bez istotnych informacji i skutecznego dostępu do ochrony. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich zauważyło, że organizacje pozarządowe odgrywają kluczową rolę w ułatwianiu składania wniosków o nadanie statusu uchodźcy i udzielaniu wsparcia tym którzy się o niego ubiegają, ale nie są w stanie zaspokoić potrzeb wszystkich tych osób, zwłaszcza w sytuacji, gdy dostęp do ośrodków staje się coraz trudniejszy.

Brak dostępnych informacji o procedurach i regularnej pomocy prawnej, brak możliwości regularnego kontaktu z pełnomocnikami oraz ograniczone wsparcie w zakresie tłumaczeń ustnych i pisemnych poważnie ograniczają dostęp do procedury o udzielenie ochrony międzynarodowej i podważają jej sprawiedliwość.

Państwa członkowskie UE są odpowiedzialne za poinformowanie osób zatrzymanych o procedurze ubiegania się o ochronę międzynarodową, w tym o ich prawach i obowiązkach w zrozumiałym dla nich języku, a także za zapewnienie im skutecznego dostępu do organizacji i osób udzielających porad prawnych i doradztwa w celu ułatwienia im dostępu do procedury<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, „Ośrodek dla Cudzoziemców w Wędrzynie nie spełnia standardów ochrony praw cudzoziemców. Wnioski po trzeciej wizycie Rzecznika Praw Obywatelskich”, 24 stycznia 2022 r.

<sup>58</sup> Reguła 30 z Reguł Nelsona Mandeli (Wzorcowe reguły minimalne Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczące postępowania z więźniami).

<sup>59</sup> Zob. art. 8, 12, 19 i 21 dyrektywy UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) 2013/32/UE, 26 czerwca 2013 r.

## ZŁE TRAKTOWANIE PSYCHICZNE

Zeznania osób, z którymi Amnesty International przeprowadziła wywiady, budzą poważne obawy co do sposobu traktowania cudzoziemców przebywających w areszcie dla cudzoziemców przez polską Straż Graniczną. Prawie wszystkie osoby, z którymi przeprowadzono wywiady, zgłaszały ciągle lekceważące i obraźliwe zachowanie, rasistowskie uwagi i inne praktyki, które mogą być równoznaczne ze złym traktowaniem psychicznym.

Mężczyźni, z którymi rozmawiała Amnesty International, konsekwentnie skarżyli się na sposób, w jaki przeprowadzane są przeszukania. Nawet jeśli ludzie są przenoszeni z jednego aresztu, gdzie byli poddawani rewizji osobistej, do innego, są zmuszani do poddania się ponownej kontroli. Na przykład w Wędrzynie wszyscy nowo przyjęci cudzoziemcy są przetrzymywani razem w jednym pomieszczeniu, proszeni o zdjęcie całej odzieży i wykonywanie przysiadów dłużej niż jest to konieczne do przeprowadzenia legalnej kontroli. Dla mężczyzn z niektórych kręgów kulturowych częste i publiczne rozbieranie może być stresujące i jest jednoznacznie postrzegane jako forma zastraszania.

Chociaż przeszukiwanie osób pozbawionych wolności, może w pewnych okolicznościach być legalne, Komitet ds. Zapobiegania Torturom zaleca, aby był to proces dwuetapowy. Osoba zatrzymana powinna zostać poproszona o zdjęcie górnej odzieży, aby umożliwić przeszukiwanie górnej części ciała. Dopiero po ponownym założeniu górnej odzieży, osoba zdejmującą dolną odzież i jest przeszukiwana w części poniżej pasa<sup>60</sup>. Zasadą jest, że osoba nigdy nie powinna być całkowicie naga i obnażona oraz że przeszukiwanie jest prowadzone w sposób respektujący jej godność. Przeszukania powinny być jak najmniej inwazyjne, ściśle ograniczone do takich celów, jak zapewnienie bezpieczeństwa i wykrywanie przemytu, i nie mogą prowadzić do upokorzenia. Wszelkie przeszukania osobiste i przeszukania ciała zatrzymanych i odwiedzających muszą być uzasadnione i spełniać warunki konieczności i proporcjonalności. Powinny być przeprowadzane wyłącznie przez przeszkolony personel tej samej płci co osoba przeszukiwana i w sposób respektujący godność osoby przeszukiwanej.

Amnesty International uważa, że zatrzymanie osób, które przybyły do Polski z Białorusi i złożyły wniosek o ochronę międzynarodową jest arbitralne, a zatem przeszukiwanie osoby w tych okolicznościach nie może być uznane za konieczne lub proporcjonalne i stanowi ingerencję w prywatność i naruszenie integralności cielesnej tych osób.

Ludzie często skarżyli się na lekceważące zachowanie strażników w ośrodkach zamkniętych i na posterunkach policji granicznej, gdzie tymczasowo przetrzymuje się ludzi. Faisal, który spędził kilka dni w jednym z aresztów Straży Granicznej po zwolnieniu ze szpitala w Hajnówce, powiedział Amnesty International, że jeden ze strażników granicznych zabrał jego dokumentację medyczną, która zawierała jego zdjęcia w samych bokserkach, pokazujące obrażenia na jego ciele. „Zaczął pokazywać moje zdjęcia innym strażnikom, a oni wszyscy żartowali, że wyglądam seksownie w bokserkach i śmiali się. To było naprawdę upokarzające”<sup>61</sup>.

Co najmniej cztery osoby poinformowały, że strażnicy białostoccy przetrzymywali ludzi w izolacji za działania, których nie można było uznać za przewinienia, takie jak prośba o więcej jedzenia lub narzekanie na warunki. Safir powiedział Amnesty International, że strażnicy w Białymstoku grozili mu umieszczeniem w izolatce za prośbę o ręcznik, po tym jak inny zatrzymany przypad-

<sup>60</sup> Raport CoE CPT dla rządu polskiego z wizyty w Polsce w dniach 11–22 maja 2017 r., <https://rm.coe.int/16808c7a9>

<sup>61</sup> Wywiad, 15 marca 2022 r., Dębak.

kowo zabrał jego ręcznik. „Strażnicy zrobili taką awanturę, że zrezygnowałem i zamiast tego zapytałem przyjaciela, czy mógłbym przez tydzień używać jego ręcznika, aby uniknąć izolacji”<sup>62</sup>.

Według osób, które spędziły czas w Lesznowoli, strażnicy zwracają się do ludzi po numerach spraw, a nie po ich nazwiskach. Dla niektórych, którzy przebywali w ośrodku przez kilka miesięcy, takich jak Safir i Khafiz, praktyka ta utrwaliła się i nawet po wyjściu na wolność nadal, półzartem, zwracają się do siebie numerami spraw. Połączenie fatalnych warunków przetrzymywania, braku znaczącego wsparcia, niepotrzebnych i upokarzających kontroli osobistych, lekceważącego zachowania, nadmiernego karania za zachowania niebędące przewinieniami i nazywanie osób zatrzymanych przypisanymi do nich numerami wyraźnie sprzyja kulturze, w której ludzie czują się całkowicie odczłowieczeni. Prawie wszyscy, z którymi rozmawiała Amnesty International, twierdzili, że pobyt w polskim areszcie był źródłem poważnej i potencjalnie trwałej traumy oraz powodował zarówno fizyczne, jak i psychiczne cierpienie. Jest to smutny akt oskarżenia wobec praw człowieka w Polsce. Ludzie, którzy doświadczyli tortur w swoich krajach pochodzenia i mieli nadzieję na znalezienie bezpieczeństwa w Europie. Zamiast tego doświadczyli zatrzymania, które samo w sobie było równoznaczne z okrutnym lub poniżającym traktowaniem.

## NADMIERNE UŻYCIĘ SIŁY PODCZAS PRZYMUSOWYCH DEPORTACJI

Amnesty International przeprowadziła wywiady z kilkoma osobami, które zostały przymusowo deportowane lub uniknęły deportacji i są nadal przetrzymywane w Polsce. Liczba i charakter takich deportacji są trudne do oszacowania, ale zeznania wskazują, że obywatele Iraku byli jednymi z najbardziej nimi dotkniętymi, po tym jak Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) udzieliła Polsce wsparcia w deportacjach osób do Iraku<sup>63</sup>.

Przedstawiciele biura Frontex w Polsce poinformowali, że od 1 grudnia 2021 r. do 4 kwietnia 2022 r. agencja ułatwiła 46 lotów, którymi przetransportowano 142 cudzoziemców, ale nie mogli potwierdzić narodowości osób deportowanych<sup>64</sup>.

Chociaż wydaje się, że niektóre osoby dobrowolnie zgłosiły chęć powrotu do kraju pochodzenia, prawdziwą dobrowolność ich zgody należy ocenić w kontekście fizycznego i psychicznego obciążenia, jakie stanowiły dla nich warunki przetrzymywania w Polsce. Inni zostali deportowani przymusowo i przy użyciu nadmiernej siły. Ayoub z Libanu, który studiował i mieszkał w Polsce, został oskarżony o pomoc rodzinie uchodźców z Iraku, która go o to poprosiła, a następnie zatrzymany w Wędrzynie. Ayoub powiedział Amnesty International, że w grudniu strażnicy zebrali grupy ludzi, głównie z Iraku, ale także z Afryki Północnej, i próbowali zmusić ich do podpisania dokumentów w języku polskim<sup>65</sup>. Kiedy ludzie protestowali i prosili o tłumaczenie, strażnicy stawali się agresywni. „Mieli przy sobie paralizatory i grozili wszystkim porażeniem prądem, jeśli odmawiali podpisania dokumentów. Niektórzy ludzie byli tak przerażeni, że podpisywali wszystko, co było przed nimi”<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> Wywiad, 15 marca 2022 r., Warszawa.

<sup>63</sup> Anadolu Agency, „Frontex offers to help Poland return Iraqi refugees who entered through Belarus”, 12 November 2021, <https://www.aa.com.tr/en/europe/frontex-offers-to-help-poland-return-iraqi-refugees-who-entered-via-belarus/2418620>

<sup>64</sup> Rozmowa telefoniczna Amnesty International z przedstawicielami agencji Frontex, 5 kwietnia 2022 r.

<sup>65</sup> Podobne relacje złożyli inni mężczyźni przetrzymywani w Wędrzynie, w tym dwóch, którzy często pomagali w tłumaczeniu tych rozmów innym zatrzymanym, którzy nie znali języka angielskiego.

<sup>66</sup> Wywiad wirtualny, 23 marca 2022 r.

Chociaż Ayoub nic wtedy nie podpisał, na początku stycznia strażnicy obudzili go późno w nocy i zmusili do pójścia do małego pokoju, gdzie siedmiu uzbrojonych mężczyzn zażądało od niego podpisania dokumentu w języku polskim. Ayoub, mówi po polsku, ale powiedział, że nie do końca rozumie język prawny zawarty w dokumencie. Obawiał się, że strażnicy chcą, aby przyznał się do świadomego pomagania osobom, które nielegalnie wjechały do Polski. Odmówił podpisania czegokolwiek. Ayoub opowiedział Amnesty International jak po tym zdarzeniu poddano go wielogodzinnym torturom, w tym biciu i rażeniu paralizatorem. „Zdjęli ze mnie całe ubranie i zaczęli mnie bić i uderzać w głowę. Powiedzieli, że muszę podpisać dokument i zagrozili mi deportacją. Kiedy odmówiłem, użyli paralizatorów. Trwało to wiele godzin. Wszystko mnie bolało i byłem całkowicie wyczerpany. w końcu podpisałem dokument i wsadzili mnie do autobusu do Warszawy”. Wliczając podróż autobusem na lotnisko, męka Ayouba trwała ponad dziesięć godzin. Ayoub powiedział, że otrzymał zastrzyk ze środkiem uspokajającym, a następnie został odprowadzony przez czterech strażników do samolotu do Frankfurtu i dalej do Bejrutu. Po przybyciu do Libanu Ayoub był tak słaby, że jego rodzina natychmiast zabrała go do szpitala. Lekarz, który zbadał go w dniu przyjazdu, potwierdził, że Ayoub miał stłuczenie mózgu i szum w uszach, widoczne obrażenia twarzy w okolicy czoła i nosa, a także oparzenia drugiego stopnia na bokach, „spowodowane użyciem narzędzia elektrycznego”. Lekarz stwierdził, że obrażenia były wynikiem przemocy fizycznej i znęcania się<sup>67</sup>.

Amnesty International uważa, że Ayoub został poddany torturom, co stanowi rażące naruszenie zobowiązań Polski wynikających z prawa międzynarodowego<sup>68</sup>.

Yezda, 30-letnia Kurdyjka, również miała traumatyczne doświadczenia związane z deportacją. Yezda, która przybyła do Polski w listopadzie przez Białoruś wraz z rodziną, w tym mężem i trójką małych dzieci, otrzymała negatywną decyzję w sprawie jej wniosku o nadanie statusu uchodźcy w niecałe dwa tygodnie po złożeniu wniosku. Pracownik socjalny wszedł w nocy do pokoju, w którym spała Yezda i jej rodzina, i powiedział im, że są przenoszeni do innego ośrodka. Ponieważ dzień wcześniej strażnicy poprosili ich o wykonanie testu na Covid-19, Yezda nabrała podejrzeń, że zostaną deportowani i zaczęła zadawać pytania. Po tym, jak strażnik w końcu przyznał, że rodzina zostanie zabrana na lotnisko i deportowana, Yezda wpadła w panikę, zaczęła krzyczeć i błagać strażników, żeby ich nie zabierali. Groziła, że odbierze sobie życie i stała się bardzo niespokojna.

„Wiedziałam, że nie mogę wrócić do Iraku i byłam gotowa umrzeć w Polsce. Kiedy tak płakałam, dwóch strażników skrzepowało mnie i mojego męża. Związali nam ręce za plecami, a lekarz dał nam zastrzyk, który sprawił, że byliśmy bardzo słabi i senni. Moje myśli nie były jasne, ale słyszałam płacz i krzyki moich dzieci, które były z nami w pokoju”. Strażnicy zawieźli Yezdę, jej męża i dzieci na lotnisko oddzielnymi samochodami. Yezda powiedziała, że czuła się bardzo słabo i nie pamiętała podróży. Obudziła się na lotnisku, gdzie połączono ją z rodziną. „Dzieci były bardzo przestraszone i ciągle płakały. Moje dziecko było głodne i trzeba je było przewinąć. Poproszono nas o przejście przez kontrolę bezpieczeństwa, a strażnicy kazali nam zachowywać się jak w samolocie. Ja jednak odmówiłam. Pamiętam, że zauważyłam, że nie mam nawet butów, bo w obozowym chaosie zsunęły mi się z nóg. Nie widziałam męża ani dzieci, ale pamiętam, że wepchnięto mnie do samolotu, który był pełen ludzi. Wciąż płakałam

<sup>67</sup> Dowody w postaci zdjęć i zaświadczenia lekarskiego są dostępne dla Amnesty International.

<sup>68</sup> Zakaz tortur jest absolutny i ma status *ius cogens* w prawie międzynarodowym, co oznacza, że jest powszechnie stosowany i nie może być przedmiotem odstępstw. Jest on także zapisany w art. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Konwencji ONZ przeciwko torturom.

i błagałam policję, żeby nas nie zabierała”. Yezda powiedziała, że złamała stopę, kiedy walczyła ze strażnikami, którzy próbowali wsadzić ją do samolotu. Po spędzeniu całego dnia i nocy na lotnisku w Stambule, powiedziano jej i jej rodzinie, że linie lotnicze odmówiły przewiezienia ich do Iraku i że zostaną odesłani do Warszawy. Mimo że zaraz po powrocie do Polski doręczono im drugą decyzję o deportacji, rodzina nadal przebywa w jednym z ośrodków dla rodzin w Polsce<sup>69</sup>.

Nadużycia, których doświadczyła Yezda i jej rodzina, są szokujące i budzą poważne obawy co do nadmiernego użycia siły w celu wydalenia Yezdy, w tym podania potencjalnego środka uspokajającego bez wymaganej prawem konieczności z przyczyn medycznych lub zgody lekarza. Amnesty International jest również zaniepokojona faktem, że rodzinie nie przekazano żadnych informacji o prawie do odwołania się od decyzji o odrzuceniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy oraz o dostępności pomocy prawnej w tym zakresie.

### **SOLIDARNOŚĆ: CNOTA NA JEDNEJ GRANICY I PRZESTĘPSTWO NA DRUGIEJ**

Po wprowadzeniu stanu wyjątkowego we wrześniu 2021 roku i późniejszych zmianach w ustawodawstwie, które ograniczyły swobodę poruszania się w „strefie zamkniętej” wzdłuż granicy Polski z Białorusią, władze zablokowały dostęp mediów i organizacji praw człowieka do tego obszaru oraz uniemożliwiły dostarczanie ratującej życie pomocy humanitarnej osobom, które przebywały w „strefie”.

Władze polskie nie podejmują praktycznie żadnych starań, by wyjść naprzeciw potrzebom osób, które przekroczyły granicę z Polską po wstrząsających doświadczeniach w Białorusi. Ciężar niesienia pomocy w „strefie zamkniętej” spadł niemal wyłącznie na barki lokalnych mieszkańców, aktywistów, aktywistek i wolontariuszy oraz wolontariuszek. W ramach większej sieci organizacji i osób prywatnych dostarczyli oni pomoc humanitarną znacznych rozmiarów i uruchomili infolinię, na którą mogą dzwonić osoby zagubione lub osamotnione na terytorium Polski, co umożliwia szybkie wysłanie lokalnych ekip ratunkowych, które odnajdują je, dostarczają żywność, wodę, odzież, w razie potrzeby pomoc medyczną i ułatwiają bezpieczne wyjście z lasu.

Wolontariusze oferują także pomoc prawną i wyjaśniają ludziom, jak mogą ubiegać się o ochronę międzynarodową, a czasem zapraszają media, parlamentarzystów i inne osoby, by były obecne przy pierwszym kontakcie osób z funkcjonariuszami Straży Granicznej<sup>70</sup>.

Jak wyjaśniają wolontariusze, nagłośnienie sprawy to często jedyny sposób, by zapobiec automatycznemu wydaleniu i zapewnić, że wnioski o nadanie statusu uchodźcy zostaną w Polsce należycie rozpatrzone. Sieć wolontariuszy i prawników pro bono nadal pomaga ludziom w trakcie całej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową. Czasami są oni jedynym kontaktem ze światem zewnętrznym dla osób, które przebywają w Polsce przez dłuższy czas. Co znamienne są oni także jedynym łącznikiem z oficjalną procedurą, ponieważ formalna pomoc ze strony władz praktycznie nie istnieje.

Mimo to władze utrudniają tym grupom działalność w pobliżu granicy. Oprócz zakazu wstępu do strefy zamkniętej, wolontariusze i wolontariuszki, aktywiści i aktywistki oraz lokalni

<sup>69</sup> Wywiad telefoniczny, 16 marca 2022 r.

<sup>70</sup> Amnesty International odwiedziła centralę i zespół terenowy sieci wolontariuszy niosących podstawową pomoc humanitarną osobom uwięzionym na granicy Polski z Białorusią, aby dowiedzieć się, jak wygląda praca działaczy i wolontariuszy.

mieszkańcy i mieszkanki, którzy pomagają uchodźcom, są często zastraszeni i nękani przez funkcjonariuszy Straży Granicznej. Aktywiści i aktywistki, z którymi rozmawiała Amnesty International, zgłaszali, że są obiektem słownej przemocy, wyrzykowych kontroli tożsamości i rewizji, a niektórym grożono oskarżeniem o „pomoc w nielegalnym przekraczaniu granicy”, gdy okazało się, że pomagają ludziom uwięzionym w lesie<sup>71</sup>. W połowie marca 2022 roku, Straż Graniczna zatrzymała i przetrzymywała w areszcie czterech wolontariuszy, którzy udzielali pilnej pomocy rodzinie z siedmiorgiem małych dzieci, uwięzionej w lesie przy ujemnych temperaturach, bez jedzenia i wody<sup>72</sup>. Mimo że prokurator w tej sprawie wnioskuje o trzy-miesięczny areszt, sąd zwolnił aktywistów. Niemniej jednak postawiono im zarzut „pomocy w nielegalnym przekroczeniu granicy”, a postępowanie jest w toku.

Lokalni mieszkańcy i mieszkanki, wolontariusze i wolontariuszki, z którymi rozmawiała Amnesty International, nie mieli żadnych wątpliwości co do moralności swoich działań. Postrzegają oni niedawno uchwalone prawo i praktykę jako niesprawiedliwą i nieludzką, a pomoc, której udzielają, jako swój obowiązek. Nie można nie zauważyć niezwyklej hojności i otwartości, jaką Polacy i władze okazują ludziom uciekającym z Ukrainy. W rzeczywistości wiele osób pomagających na granicy z Białorusią należy do tych samych organizacji i grup wolontariuszy, którzy szybko zmobilizowali się, by nieść pomoc uchodźcom z Ukrainy. „Obserwowanie tego, co dzieje się na granicy ukraińskiej, jest zdumiewające. Ten sam polski rząd, który zbudował ogrodzenie, otoczył kordonem granicę z Białorusią i zabronił wjazdu wszelkiej pomocy humanitarnej, przyjmuje uchodźców z Ukrainy z otwartymi ramionami i prosi wszystkie organizacje pomocowe, te same, którym zabronił wjazdu tutaj, o przybycie ze swoimi zasobami” – powiedział Amnesty International lokalny wolontariusz mieszkający w pobliżu granicy z Białorusią.

Wielu aktywistów uważa sytuację, w której niesienie pomocy potrzebującym jest piętnowane, a nawet kryminalizowane, za całkowicie absurdalną. „Pomagamy ludziom i wiemy, że nie robimy nic złego ani nielegalnego, ale władze sprawiają, że czujemy się tak, jakbyśmy to robili. To, co dzieje się na granicy ukraińskiej – dokładnie tak powinno wyglądać niesienie pomocy. Tam też mamy do czynienia z ludźmi uciekającymi przed innymi wojnami, ale na tej granicy już samo przebywanie w lesie z plecakiem pełnym pomocy może wpędzić cię w ogromne kłopoty. Na jednej granicy ludziom rozdaje się kielbaski i zabawki. Na drugiej czujemy się tak, jakbyśmy uczestniczyli w tajnych działaniach”<sup>73</sup>.

Udzielanie pomocy humanitarnej i prawnej osobom znajdującym się na granicy białoruskiej lub jakiegokolwiek innej granicy z Polską nie powinno być kryminalizowane. Uniemożliwienie dziennikarzom i społeczeństwu obywatelskiemu wstępu do strefy przygranicznej pozostawia ludzi bez pomocy ratującej życie, uniemożliwia niezależną kontrolę nad praktykami migracyjnymi i będzie miało efekt mrozący na pracę niezależnych mediów i społeczeństwa obywatelskiego.

Prawdziwy potencjał szybkiego i pełnego współczucia reagowania Polski na osoby uciekające przed wojną i niebezpieczeństwem jest widoczny w kontekście kryzysu ukraińskiego.

<sup>71</sup> Wywiady z działaczami i wolontariuszami przeprowadzone osobiście i telefonicznie między 8 marca a 4 kwietnia 2022 r. Zob. również Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, interwencja strony trzeciej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie R.A. i inni przeciwko Polsce (nr 42120/21), 27 stycznia 2022 r.

<sup>72</sup> Informacje przekazane Amnesty International przez przedstawiciela Grupy Granica w dniu 26 marca 2022 r. Amnesty International rozmawiała również z prawnikiem reprezentującym te osoby w dniu 6 kwietnia 2022 r.

<sup>73</sup> Wywiad z wolontariuszami, 17 marca 2022 r., Siemiatycze.



Choć władze państwowe mają jeszcze wiele do zrobienia, by zapewnić uchodźcom z Ukrainy pełne bezpieczeństwo i wszelkie wymagane formy wsparcia, kontrast z wrogością i nadużyciami ze strony polskich organów państwowych wobec osób przybyłych z Białorusi nie mógłby być wyraźniejszy.

Postawa polskiego rządu wobec uchodźców z Ukrainy wskazuje na potencjał państwa w zakresie wypełniania zobowiązań wynikających z unijnego i międzynarodowego prawa praw człowieka i prawa uchodźczego. Tymczasem podejście do uchodźców z Białorusi obrazuje rasizm oraz hipokryzję i jest naznaczone poważnymi naruszeniami praw człowieka, w tym torturami i innym złym traktowaniem.

## **BIAŁORUŚ: POGARSZAJĄCE SIĘ WARUNKI i BEZPRAWNE ZAWRACANIE**

### **CIĄGŁE NADUŻYCIA NA GRANICY**

W grudniu 2021 roku Amnesty International ujawniła, że siły białoruskie regularnie biły ludzi, w tym pałkami i inną bronią, oraz poważnie torturowały i/lub w inny sposób źle traktowały migrantów i osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, którzy skorzystali z szeroko reklamowanej możliwości wyjazdu do UE od czerwca 2021 roku. Zeznania, które usłyszała organizacja, zawierały niepokojące historie ludzi pozbawionych jedzenia, wody, schronienia i dostępu do urządzeń sanitarnych w „strefie zamkniętej”, a także kradzieży telefonów i pieniędzy lub wymuszania łapówek przez funkcjonariuszy białoruskich. Ponadto siły białoruskie gromadziły ludzi w miejscach znajdujących się w „strefie” i przemocą zmuszały ich do podejmowania prób przekroczenia polskiej granicy, często masowo, mając pełną świadomość, że po drugiej stronie czeka ich brutalne zawrócenie przez polską Straż Graniczną<sup>74</sup>. Osoby, które próbowały przekroczyć granicę z Polską w okresie od stycznia do marca 2022 r., informowały, że władze białoruskie zwiększyły brutalność i żądania finansowe, zwłaszcza gdy są zawracani z Polski i zmuszani do pozostawiania w „miejscach zbiórki” w białoruskiej „strefie zamkniętej”. Harun, 31-letni Syryjczyk opisał wielokrotne próby przekroczenia granicy, jakie podejmował od momentu przybycia do Białorusi w październiku 2021 roku, twierdząc, że chociaż kilkakrotnie trafiał do „miejsca zbiórki” i był w nim uwięziony, w końcu pozwolono mu opuścić „strefę” dzięki zapłaceniu łapówki białoruskim służbom. Aktualną sytuację Harun opisał w ten sposób:

„Od początku 2022 roku, zwłaszcza w ostatnim miesiącu, nie jest łatwo wrócić. Po tym, jak zostaliśmy odesłani z powrotem, podkopaliśmy się pod płot [oddzielający strefę zamkniętą od terytorialnej części Białorusi] i przyszli białoruscy „żołnierze”, czterech z „kałasnikowami” i mieli psa. Białorusini zaczęli nas bić po ciele, rękami i nogami, bili i kopali. Potem zabrali nas na teren obozu, zanim udało nam się uciec”<sup>75</sup>.

W innym przypadku Hoda, 40-letnia Syryjka i matka pięciorga dzieci, powiedziała Amnesty International, że wraz z grupą, w której podróżowała, składającą się z czterech mężczyzn i jednej kobiety, podjęła próbę przedostania się do „strefy zamkniętej” i dalej do Polski 8 marca

<sup>74</sup> Amnesty International, „Białoruś/UE: Nowe dowody brutalnej przemocy białoruskich służb wobec osób ubiegających się o status uchodźcy i migrantów stojących w obliczu represji ze strony UE”, 20 grudnia 2021, [www.amnesty.org/en/latest/news/2021/12/belarus-eu-new-evidence-of-brutal-violence-z-bialoruskich-sil-wobec-osob-ubiegajacych-sie-o-azyl-i-migrantow-ktorym-grozi-wypychanie-z-ue/](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/12/belarus-eu-new-evidence-of-brutal-violence-z-bialoruskich-sil-wobec-osob-ubiegajacych-sie-o-azyl-i-migrantow-ktorym-grozi-wypychanie-z-ue/)

<sup>75</sup> Wywiad telefoniczny, 22 marca 2022 r.

2022 r.<sup>76</sup> Początkowo białoruscy strażnicy graniczni zażądali od każdej osoby 1000 USD za pozwolenie na przekroczenie ogrodzenia w „strefie”, choć grupa nie miała przy sobie takiej sumy pieniędzy. Po ustaleniu niższej kwoty i zatrzymaniu iPhone’a jednego z członków grupy bez jego zgody, Hodzie i jej grupie udało się przedostać do Polski i podobno przeszli 12 kilometrów na terytorium Polski, zanim zostali zatrzymani przez polskich strażników granicznych i zatrzymani na noc na „posterunku policji”. Po przewiezieniu do punktu w pobliżu Grodna i zawróceniu na Białoruś, białoruscy strażnicy graniczni przez osiem dni przetrzymywali ich w „miejscu zbiórki”, nie dostarczając jedzenia ani wody. Hoda powiedziała, że czasami, ale nie codziennie, otrzymywali jeden kawałek chleba i dwie butelki wody, które musieli dzielić między siebie. Powiedziała, że piątego dnia przetrzymywania w „miejscu zbiórki” grupa próbowała przekroczyć ogrodzenie poza strefą zamkniętą na terytorium Białorusi, ale została zatrzymana i zmuszona do powrotu przez białoruskich strażników granicznych: „Powiedzieliśmy, że nie mamy jedzenia, a oni powiedzieli, że to nie ich problem i nie pozwolili nam wrócić. Powiedzieli: „Przekroczyliście ten płot z własnego wyboru, żeby iść do Polski, ale powrót nie zależy od was, tylko od nas”.

### POGARSZAJĄCE SIĘ WARUNKI ŻYCIA

Wszystkie osoby, z którymi Amnesty International rozmawiała na terytorium Białorusi, wskazywały, że od czasu inwazji Rosji na Ukrainę i nałożenia sankcji zarówno na Rosję, jak i Białoruś, ich sytuacja stała się jeszcze bardziej niepewna. w grudniu organizacja informowała, że osoby próbujące przekroczyć granicę z UE były wielokrotnie narażone na kradzieże i wyzysk ze strony białoruskich strażników granicznych, co szybko wyczerpywało ich fundusze<sup>77</sup>. Teraz ci, którzy nie mogli wrócić do swoich krajów lub uciec z Białorusi, muszą stawić czoła malejącym rezerwom gotówki lub ich braku, ograniczonemu dostępowi do schronienia, gwałtownie rosnącym cenom żywności i sytuacji, która sprzyja wyzyskowi.

Osoby, które wielokrotnie były zawracane do Białorusi z państw granicznych UE i którym wygasły wize białoruskie, jeszcze przed wybuchem konfliktu nie mogły zatrzymać się w hotelach czy hostelach ze względu na swój nieregulowany status migracyjny<sup>78</sup>. Ludzie, w tym rodziny z dziećmi oraz osoby z niepełnosprawnościami i chore, którym udało się uciec przed mroźnymi lasami i brakiem schronienia, nie mieli innego wyjścia, jak wynajmować pokoje i mieszkania od osób prywatnych, które znacznie zawyżały ceny tymczasowego schronienia i żądały pieniędzy ponad uzgodnione wcześniej kwoty<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Wywiad telefoniczny, 23 marca 2022 r.

<sup>77</sup> Amnesty International, „Białoruś/UE: Nowe dowody brutalnej przemocy białoruskich służb wobec osób ubiegających się o status uchodźcy i migrantów stojących w obliczu represji ze strony UE”, 20 grudnia 2021, [www.amnesty.org/en/latest/news/2021/12/belarus-eu-new-evidence-of-brutal-violence-](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/12/belarus-eu-new-evidence-of-brutal-violence-)

<sup>78</sup> Osoby przebywające na Białorusi przez dziesięć dni lub dłużej muszą „zarejestrować się” w urzędzie, co zazwyczaj odbywa się za pośrednictwem hoteli. W ramach tego procesu wymagany jest paszport i wiza, dlatego osoby, którym wygasła wiza, nie mogą zatrzymać się w hotelu. Informacje na temat rejestracji i wymogów rejestracyjnych pochodzą ze strony internetowej poświęconej wizom białoruskim: [www.visa.by/en/embassy/registration](http://www.visa.by/en/embassy/registration)

<sup>79</sup> Jak wspomniano w powyższym przypisie, osoby prywatne są również zobowiązane do rejestrowania turystów. Było to podawane przez kilku rozmówców jako przyczyna zawyżonych cen i wyzysku – osoby prywatne podejmują ryzyko, goszcząc osoby, które nie są zameldowane i których nie rejestrują jako lokatorów.

Międzynarodowe sankcje objęły również ograniczenie usług transferu pieniędzy do Białorusi, w tym popularnych usług szybkich przelewów gotówkowych, z których ludzie regularnie korzystają, aby wysłać i otrzymywać środki bez posiadania konta bankowego<sup>80</sup>. Brak możliwości otrzymania pomocy finansowej od przyjaciół i rodziny, którzy regularnie przesyłali im środki na przeżycie, wpłynęła na zdolność ludzi do tymczasowego wynajmowania mieszkania lub pokoju, a także na możliwość zakupu żywności, wody i innych artykułów pierwszej potrzeby. Ludziom pozostaje niewiele pieniędzy lub nie mają ich wcale, nie mają też legalnej możliwości uzyskania pieniędzy od rodziny – kilka osób zgłosiło, że aby przeżyć, musi uciekać się do „czarnorynkowych” transferów pieniężnych<sup>81</sup>. Jedna z kobiet powiedziała Amnesty International, że cena ziemniaków na lokalnym rynku wzrosła trzykrotnie, ale kurs wymiany dolara amerykańskiego na białoruskie ruble (BYN) dostępny na miejscu nawet się nie podwoił<sup>82</sup>.

Kilku rozmówców poinformowało, że zarówno przed, jak i po rozpoczęciu wojny w Ukrainie, płacili za usługi lub schronienie osobom prywatnym, które wyłudzały od nich pieniądze, a następnie groziły złożeniem doniesienia na policję<sup>83</sup>. W jednym ze szczególnie drastycznych przypadków dwie Syryjki z niepełnosprawnościami próbowały dostać się do UE i połączyć się z matką, która ma status uchodźcy w jednym z krajów UE. Amnesty International rozmawiała z Badrą, Syryjką posiadającą status uchodźcy, mieszkającą obecnie w Niemczech, o jej dwóch najstarszych córkach, które zostały aresztowane i pozostają w areszcie po tym, jak wyłudzone od nich pieniądze za czynsz. Według Badry, jej córki Nawal i Zahra miały status uchodźcy w innym kraju Bliskiego Wschodu, ale ponieważ obie córki są niepełnosprawne, co wpływa na ich zdolność do samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w którym się znajdowały, nie były bezpieczne i nie miały nikogo, kto mógłby im pomóc w opiece.

Po tym jak ponad 20 razy były „wypychane” z Polski, w połowie lutego, postanowiły tymczasowo zatrzymać się w mieszkaniu w Mińsku, aby się przeorganizować. Kilka dni później do mieszkania przyszedł nieznany mężczyzna, żądając pieniędzy za czynsz. Wezwał policję, która aresztowała kobiety i zabrała je do aresztu, gdzie nadal są przetrzymywane. Według ich matki, jedynym sposobem, by mogła z nimi porozmawiać lub doprowadzić do ich zwolnienia z aresztu jest wykupienie dla córek biletów na wylot z kraju<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> Institute of chartered accountants in England and Wales (ICAEW), „Sanctions on Russia and Belarus”, dostępny pod adresem: <https://www.icaew.com/insights/insights-specials/ukraine-crisis-central-resource-hub/sanctions-on-russia-and-belarus>

<sup>81</sup> Ze względów praktycznych ludzie starali się unikać noszenia przy sobie dużych ilości gotówki przy przekraczaniu granicy. Jeśli gotówka została znaleziona przez władze po obu stronach ogrodzenia, często była im odbierana.

<sup>82</sup> Wywiad telefoniczny, 23 marca 2022 r.

<sup>83</sup> W dwóch przypadkach ludzie stwierdzili, że zapłacili danej osobie z góry za tymczasowy pobyt w mieszkaniu, a następnie zostali z niego wyproszeni przed końcem uzgodnionego okresu wynajmu i zagrożeni doniesieniem na policję. Zostali okradzeni bez możliwości odzyskania pieniędzy. Podobne incydenty zgłaszano w związku z zawyżonymi opłatami za taksówki i inne usługi, grożąc wezwaniem policji.

<sup>84</sup> Wywiad z Badrą, 10 marca 2022 r. Ze względu na delikatny charakter tej sprawy Amnesty International nie może ujawnić szczegółów dotyczących tożsamości. Obu kobietom odmówiono prawa do łączenia rodzin w UE z powodu przekroczenia 18 roku życia.

**BIAŁORUŚ: NIEEFEKTYWNE PROCEDURY AZYLOWE I PRZYMUSOWE DEPORTACJE**

Chociaż Białoruś przystąpiła do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców<sup>85</sup> z 1951 roku w 2001 roku, od tego czasu, system azylowy jest w dużej mierze nieefektywny<sup>86</sup>. Amnesty International już wcześniej informowała<sup>87</sup>, że w kraju nie funkcjonuje system azylowy, a Białoruś regularnie dokonuje ekstradycji i deportacji osób potrzebujących ochrony międzynarodowej do państw, w których istnieje realne ryzyko poważnego naruszenia praw człowieka, w tym tortur i egzekucji.

Większość osób, z którymi Amnesty International rozmawiała w Białorusi, a które dały się zwabić obietnicą bezpiecznego przekroczenia granicy UE, nadal pozostaje na terytorium Białorusi, ponieważ nie mają dokąd pójść i nie mogą wrócić do swoich krajów pochodzenia lub krajów, w których wcześniej otrzymały azyl, tymczasową ochronę lub pobyt<sup>88</sup>.

W przypadku przymusowej deportacji lub wydalenia przez władze białoruskie groziłoby im realne ryzyko poważnego naruszenia praw człowieka, w tym prześladowania i/lub tortur oraz innego złego traktowania – co stanowi naruszenie zasady non-refoulement. Dlatego potrzebują oni ochrony międzynarodowej. Mimo to Amnesty International otrzymała kilka zgłoszeń, że podczas prób uzyskania dostępu do systemu azylowego w Białorusi, a w szczególności w Mińsku, osoby były zatrzymywane i przymusowo odsyłane po tym, jak zmuszono je do podpisania dokumentów o „dobrowolnej repatriacji”.

Amnesty International rozmawiała z 7 osobami, które próbowały ubiegać się o azyl w Białorusi. Sami, 22-letni mężczyzna, którego narodowość nie może zostać ujawniona ze względów bezpieczeństwa, przyjechał do Białorusi z matką i trójką młodszego rodzeństwa. Powiedział Amnesty International, że w ciągu kilku dni od przybycia do Białorusi w sierpniu 2021 r. złożyli wniosek o azyl, ponieważ nie mogli dotrzeć do ojca, który otrzymał status uchodźcy w Niemczech<sup>89</sup>.

Zostali przeniesieni do ośrodka recepcyjnego dla osób oczekujących na decyzję w sprawie azylu. Pewnego dnia do ośrodka przybyli „policjanci”, którzy próbowali zmusić ludzi do podpisania dokumentów w celu dobrowolnego powrotu. Rodzina Samiego mogła odmówić dzięki pomocy przyjaciela, który mówił po białorusku, ale trzech innych mężczyzn z Afryki Subsaharyjskiej ubiegających się o status uchodźcy zostało zmuszonych do podpisania dokumentów i przymusowo deportowanych w ciągu dwóch tygodni. Wniosek rodziny o ochronę międzynarodową został odrzucony, a oni odwołali się od tej decyzji.

<sup>85</sup> Informacje na stronie UNHCR: <https://www.unhcr.org/uk/5d9ed32b4>

<sup>86</sup> Human Constanta, „Kryzys humanitarny na Białorusi i na granicy z UE czerwiec 2021 – luty 2022”, marzec 2022, [humanconstantat.org/humanitarian-crisis-en-2021-2022/](http://humanconstantat.org/humanitarian-crisis-en-2021-2022/). Human Constanta jest jedną z niewielu organizacji praw człowieka, które mogą działać na Białorusi.

<sup>87</sup> Raport Amnesty International 2017/2018: Stan praw człowieka na świecie (Indeks: POL 10/6700/2018), 22 lutego 2018 r., s. 91.

Oraz Amnesty International: Prawa człowieka w Europie Wschodniej i Azji Środkowej – przegląd za rok 2019 (Indeks: EUR 01/1355/2020), 16 kwietnia 2019, s. 13.

<sup>88</sup> Osoby, z którymi przeprowadzono wywiady zarówno na potrzeby tego raportu, jak i grudniowego komunikatu prasowego Amnesty International, wskazały, że istnieje wiele powodów, dla których niektórzy nie byli w stanie wrócić do krajów, w których mieszkali, w tym zagrożenie prześladowaniami, zakaz powrotu do krajów takich jak Turcja i Liban, brak pozwolenia na pracę lub możliwości ponownego wjazdu do Arabii Saudyjskiej.

<sup>89</sup> Wywiad, 17 marca 2022 r.

Mahmoud, 30-letni mężczyzna z Syrii, opowiedział Amnesty International jak próbował ubiegać się o ochronę w centrum imigracyjnym w Mińsku, znanym lokalnie jako „jednostka milicji”<sup>90</sup>. Zamiast porady w sprawie o ochronę międzynarodową, Mahmoudowi grozono: „Kiedy wszedłem do ośrodka, dałem im swój paszport w celu identyfikacji. Czekałem sześć godzin. Pod koniec dnia chcieli wyjść z jednostki i zobaczyli, że czekam, więc on [recepjonista] wezwał do telefonu kogoś, kto mówił po arabsku. Powiedziano mi, że mam dwie możliwości: albo wyjadę poza Białoruś, albo będę siedział w więzieniu przez sześć miesięcy”. Mahmoud powiedział, że po jego wyjściu śledziło go dwóch policjantów. Zabrali mu paszport, gdy dotarł do miejsca, w którym się zatrzymał: „Zatrzymali mój paszport i powiedzieli, że wrócą następnego dnia rano, zabiorą mnie na lotnisko i zmuszą do wyjazdu”. Mahmoud relacjonuje, że ledwie uniknął deportacji, dzwoniąc do przyjaciela mówiącego po białorusku, który pokłócił się z policją i wezwał innego znajomego funkcjonariusza. Mahmoud został zmuszony do podpisania dokumentów dobrowolnej deportacji, ale został zwolniony z paszportem i uciekł. Amnesty International widziała wiarygodne doniesienia, że władze białoruskie przyjęły ostatnio rutynową praktykę bezprawnego zatrzymywania i deportowania osób próbujących ubiegać się o azyl. Na tej podstawie, w niedawnym incydencie, Jawad, 28-letni Syryjczyk, który utknął w Mińsku, otrzymał ostrzeżenie, by nie stawiać się na spotkanie w białoruskich urzędach imigracyjnych w styczniu, w celu złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy, ponieważ podróż do urzędu nie byłaby dla niego bezpieczna<sup>91</sup>. Od tego czasu nie był w stanie złożyć wniosku o nadanie statusu uchodźcy i nie był w stanie uregulować swojego statusu.

## REKOMENDACJE

### DO RZĄDU POLSKI:

#### W SPRAWIE OCHRONY UCHODźCÓW, OSÓB UBIEGAJĄCYCH SIĘ O OCHRONĘ MIĘDZYNARODOWĄ I MIGRANTÓW

Natychmiast przywrócić dostęp do ochrony międzynarodowej, zarówno w prawie, jak i w praktyce, oraz położyć kres wszelkim środkom, które uniemożliwiają osobom wjazd na terytorium UE i złożenie wniosku o ochronę międzynarodową, w tym:

- Zapewnić wszystkim osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, dostęp do sprawiedliwej i skutecznej procedury, w tym do zindywidualizowanej oceny merytorycznej ich wniosków o ochronę międzynarodową.
- Zapewnić bezpieczny dostęp do terytorium Polski i powstrzymać się od niezgodnych z prawem praktyk kontroli granicznej, takich jak wywózki (pushbacki), zbiorowe wydalenia i bezprawne zawracanie. Chronić prawo uchodźców i migrantów do godnego życia, niezależnie od ich statusu prawnego, poprzez zapewnienie bezwarunkowego wsparcia takiego jak żywność i schronienie.
- Zapewnić, by wszystkie formy niezbędnego wsparcia były dostosowane do wieku i płci oraz uwzględniały specjalne potrzeby każdej osoby szukającej takiego wsparcia.
- Zapewnić uchodźcom i migrantom dostęp do informacji w zrozumiałym dla nich języku o ich prawach, w tym o tym, jak złożyć wniosek o ochronę międzynarodową oraz jak złożyć skargę na niewłaściwe postępowanie służb granicznych i organów ścigania.

<sup>90</sup> Wywiad, telefoniczny, 10 marca 2022 r.

<sup>91</sup> Wywiad telefoniczny, 24 marca 2022 r.

- Ustanowić skuteczny system monitoringu i nadzoru w celu zapewnienia, że działania polskich władz w zakresie ochrony granic nie naruszają praw człowieka, oraz zbadać wszystkie zgłoszenia na temat okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania migrantów i uchodźców przez funkcjonariuszy publicznych.
- Zapewnić zadośćuczynienie każdej osobie, która doświadczyła naruszeń praw człowieka ze strony polskich podmiotów państwowych, w tym uchodźcom i migrantom, którzy doświadczyli nadużyć ze strony straży granicznej, wojska, policji i pracowników ośrodków detencyjnych.

#### W SPRAWIE ARBITRALNYCH ZATRZYMAŃ

- Zaprzestać praktyki arbitralnego i przedłużającego się zatrzymywania osób wjeżdżających do kraju z Białorusi, w szczególności osób, które deklarują zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową w Polsce.
- Natychmiast uwolnić wszystkie osoby ubiegające się o status uchodźcy, które zostały arbitralnie zatrzymane.
- Poprawić w trybie pilnym warunki panujące w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców, aby zapewnić traktowanie osób zatrzymanych zgodnie z międzynarodowymi standardami, w tym zapewnić im odpowiednią przestrzeń, dostęp do odpowiedniej opieki zdrowotnej, informacji, pomocy prawnej, dostęp do przestrzeni na świeżym powietrzu i zajęć rekreacyjnych oraz skutecznych środków komunikacji ze światem zewnętrznym.
- Uchylić przepisy krajowe, które tymczasowo obniżyły normy minimalnej przestrzeni życiowej przypadającej na jedną osobę w ośrodkach zamkniętych i zapewnienie, że obowiązujący standard jest zgodny ze standardami zalecanymi przez Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom.
- Zapewnić osobom przebywającym w ośrodkach zamkniętych dostęp do odpowiednich urządzeń sanitarnych i warunków higienicznych zgodnych z międzynarodowymi standardami.
- Przemieścić w trybie pilnym osoby z ośrodka zamkniętego w Wędrzynie i powstrzymać się od umieszczania w nim nowych osób, ponieważ warunki tam panujące nie umożliwiają ani tymczasowego, ani długoterminowego zakwaterowania. Zwiększyć liczbę lekarzy, pielęgniarek i psychologów w ośrodkach zamkniętych w celu zapewnienia, że osoby wymagające opieki medycznej będą miały do niej dostęp w odpowiednim czasie, a pracownicy służby zdrowia będą w stanie dokonać właściwej oceny stanu zdrowia i zapewnić odpowiednie leczenie.
- Wprowadzić protokół pełnego i dokładnego badania lekarskiego osób przyjmowanych do ośrodków zamkniętych, aby zapewnić, że są one badane pod kątem chorób zakaźnych oraz odpowiednio leczone. Pomóc w identyfikacji potencjalnych ofiar tortur i osób o innych słabościach, które wymagają specjalistycznego zakwaterowania i opieki.
- Zidentyfikować w odpowiedni sposób osoby, które mogły doświadczyć tortur i inne osoby, które wymagają specjalistycznego wsparcia i zakwaterowania uwzględniającego ich potrzeby.
- Zapewnić osobom przebywającym w ośrodkach zamkniętych dostęp do informacji na temat procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową oraz ich praw i obowiązków, a także zadbać o to, by informacje te były przekazywane w zrozumiałym dla nich języku.
- Zapewnić organizacjom pozarządowym i prawnikom pomagającym uchodźcom i migrantom nieograniczony dostęp do miejsc zatrzymań, przyjęć i innych miejsc, w których przebywają uchodźcy i migranci, w tym w strefie przygranicznej.
- Dostarczać osobom przebywającym w ośrodkach zamkniętych aktualnych informacji na temat ich wniosków o nadanie statusu uchodźcy oraz o terminie/czasie ich zatrzymania.



- Zapewnić niezwłoczne zaprzestanie stosowania niewłaściwych praktyki, w tym lekceważącego zachowania, rasistowskich uwag, nękania i rozbierania do naga oraz że strażnicy i inne osoby zatrudnione w ośrodkach zamkniętych traktują zatrzymane osoby z szacunkiem.
- Pociągnąć do odpowiedzialności każdego funkcjonariusza publicznego, który dopuszcza się takich nadużyć w ośrodkach detencyjnych lub na granicach.
- Zbadać wszystkie doniesienia o możliwym użyciu nadmiernej siły, w tym siły, która może być równoznaczna z torturami, niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem, podczas przymusowego zawracania i dopilnować, by osoby, które się tego dopuściły zostały pociągnięte do odpowiedzialności.

#### **W SPRAWIE KRYMINALIZACJI POMOCY HUMANITARNEJ**

- Natychmiast przywrócić dostęp do pomocy humanitarnej dla osób na granicy Polski z Białorusią i umożliwić organizacjom humanitarnym dotarcie do nich i udzielenie im pomocy ratującej życie.
- Zapewnić, by funkcjonariusze organów ścigania zachowywali się zgodnie z najwyższymi standardami postępowania, w tym poprzez powstrzymanie się od bezprawnych aktów przemocy, arbitralnych zatrzymań oraz zastraszania i nękania aktywistów organizacji humanitarnych.
- Dokładnie zbadać każdy atak na działaczy organizacji humanitarnych i obrońców praw człowieka, a winnych tych ataków pociągnąć do odpowiedzialności.
- Zapewnić skuteczne zadośćuczynienie każdemu aktywiście organizacji humanitarnych lub obrońcy praw człowieka, który doświadczył naruszeń praw człowieka przez polskich funkcjonariuszy lub podmioty państwowe.

#### **DO KOMISJI EUROPEJSKIEJ:**

- Zażądać, by Polska zapewniła organizacjom humanitarnym, organizacjom praw człowieka, dziennikarzom, prawnikom i innym niezależnym obserwatorom dostęp do obszaru zamkniętego oraz zintensyfikowania dostaw pomocy humanitarnej na ten obszar.
- Niezwłocznie wszcząć przeciwko Polsce postępowanie w sprawie naruszenia prawa UE w związku z wprowadzeniem do ustawodawstwa krajowego przepisów mających na celu zatrzymania przyjazdu uchodźców i migrantów z Białorusi, które są sprzeczne z unijnym i międzynarodowym prawem praw człowieka i prawem uchodźczym.
- Ocenić legalność automatycznego i długotrwałego zatrzymania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce oraz zgodność warunków zatrzymania z unijnymi standardami.
- Powstrzymać się od udzielania Polsce dalszej pomocy w zarządzaniu granicami do czasu, aż władze zakończą nielegalne wywózki uchodźców i migrantów do Białorusi; zażądać od Polski przywrócenia dostępu do strefy przygranicznej dla pomocy humanitarnej, grup działających na rzecz praw człowieka i społeczeństwa obywatelskiego, dziennikarzy i innych niezależnych obserwatorów; oraz ustanowić niezależny i skuteczny mechanizm nadzoru nad przestrzeganiem praw człowieka w działaniach na granicy Polski z Białorusią.
- Zapewnić, że wszelkie środki i działania w zakresie identyfikacji i repatriacji uzgodnione z krajami trzecimi, takimi jak Irak, Turcja czy Liban, są zgodne z międzynarodowym prawem i standardami w zakresie praw człowieka, a przede wszystkim z zasadą non-refoulement.

**DO RZĄDU BIAŁORUSI:**

- Zapewnić przestrzeganie prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową, w tym możliwość złożenia formalnego wniosku na terytorium Białorusi bez obawy przed arbitralnym zatrzymaniem i przymusowym zawróceniem.
- Zapewnić, że procedury azylowe są sprawiedliwe i skuteczne, a wnioskodawcy otrzymują odpowiednie informacje o prawach, obowiązkach i procedurach.
- Zaprzestać zawracania obywateli Syrii i wszystkich innych osób, w przypadku których istnieje realne ryzyko poważnego naruszenia praw człowieka po powrocie do kraju, zgodnie z zasadą non-refoulement.
- Natychmiast zaprzestać brutalnego traktowania uchodźców i migrantów w regionach przygranicznych oraz przeprowadzić śledztwa w sprawie nadużyć popełnionych przez funkcjonariuszy służb granicznych, policji i innych funkcjonariuszy.
- Zapewnić skuteczny środek prawny dla każdego uchodźcy lub migranta, który doświadczył naruszeń praw człowieka na Białorusi, oraz pociągnąć do odpowiedzialności sprawców tych naruszeń.

## Część II – DOKUMENTY RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

### 1. Wystąpienia i opinie RPO przed TSUE

#### Załącznik 1.1

#### Wystąpienie RPO na rozprawie przed TSUE w dniu 6 lipca 2020 r. w sprawie C-824/18 *A.B. i in.* (nominacja sędziów do Sądu Najwyższego)

Pełnomocnicy Rzecznika Praw Obywatelskich na rozprawie:

Dr hab. Maciej Taborowski, Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Dr Paweł Filipek, Główny Specjalista, Zespół Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego BRPO

#### Plan wystąpienia

Wysoki Trybunał, Rzecznik Praw Obywatelskich, w swoim wystąpieniu odniesie się do następujących **czterech** kwestii:

1. Pytanie prejudycjalne nr 3 (uzupełniające z 5 lipca 2019 r.) i nr 1 (z 21 listopada 2018 r.) sądu odsyłającego należy uznać za dopuszczalne w zakresie dotyczącym art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE;
2. Brak skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS w procedurze powoływania sędziów wpływa na niezawisłość i bezstronność tych sędziów (oraz składów orzekających z ich udziałem);
3. Wyłączenie kontroli sądowej uchwał KRS w świetle konkretnych właściwości polskiego systemu prawnego i okoliczności towarzyszących temu wyłączeniu stanowi naruszenie art. 19 TUE;
4. Konsekwencje wyłączenia kontroli sądowej uchwał KRS z naruszeniem art. 19 TUE;
  - a) Obowiązek zastosowania zasady pierwszeństwa prawa Unii;
  - b) Art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE wywołuje skutek bezpośredni;
  - c) Skutki zastosowania zasady pierwszeństwa dla pytania nr 3 sądu odsyłającego;
  - d) Zasady kontroli sądowej obowiązujące przed wprowadzeniem niezgodnej z art. 19 TUE zmiany legislacyjnej wskazane w pytaniu nr 1 sądu odsyłającego;
5. Proponowana odpowiedź na pytania prejudycjalne.

#### Wystąpienie

1. Pytanie prejudycjalne nr 3 (uzupełniające z 5 lipca 2019 r.) i nr 1 (z 21 listopada 2018 r.) sądu odsyłającego należy uznać za dopuszczalne w zakresie dotyczącym art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

1. W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, oba pytania sądu odsyłającego są dopuszczalne, a odpowiedź Trybunału niezbędna, w zakresie, w jakim pytania dotyczą wykładni zasady skutecznej ochrony sądowej ujętej w art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.
2. **Po pierwsze, Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi** na pytania dotyczące elementów procedury powoływania sędziów polskiego Sądu Najwyższego. Sąd ten stosuje bowiem prawo Unii, a zatem przynależy do systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii”. To zaś powoduje, jak wynika np. z pkt 123 i 134 wyroku w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i 625/18 *A.K. i in.* [**A.K. i in.**], że **materiałne warunki i zasady proceduralne powoływania członków tego sądu** powinny spełniać wymogi art. 19 TUE.
3. Po drugie, obu pytań nie można też uznać za hipotetyczne, ponieważ są podyktowane realną potrzebą rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem krajowym.
4. W odniesieniu do pytania nr 3, wykładnia art. 19 TUE pozwoli sądowi odsyłającemu rozstrzygnąć kwestie proceduralne przed wydaniem orzeczenia co do istoty zawisłego przed nim sporu, tj. czy wbrew przepisom krajowym wyłączającym kontrolę sądową oraz nakazującym umorzenie postępowań sądowych, sąd odsyłający, powołując się na prawo Unii, okaże się nadal sądem właściwym do merytorycznego rozpoznania sporu, w którym zastosowanie znajdzie art. 19 TUE.
5. Natomiast **pytanie nr 1** dotyczy wprawdzie nieobowiązujących już przepisów krajowych, które jednak mimo to mogą znaleźć zastosowanie w postępowaniu przed sądem odsyłającym. W świetle **pkt 166 wyroku A.K. i in.**, taka wykładnia zasady pierwszeństwa prawa Unii i zasady lojalnej współpracy, nakazująca sięgnięcie do wcześniej obowiązujących przepisów określających właściwość sądu, była skutkiem tego, że sporu nie mógł rozstrzygać organ, który nie spełniał wymogów zasady skutecznej ochrony sądowej. Tym bardziej **taki skutek powinien wystąpić, jeżeli z naruszeniem tej zasady, kontrola sądowa została wyłączona w całości. Przywrócenie właściwości sądu odsyłającego na mocy tej konstrukcji, nastąpiłoby z zachowaniem obowiązujących wówczas ograniczeń wskazanych w pytaniu nr 1.** Przy takim założeniu, pytanie nr 1 należałoby uznać za dopuszczalne.
2. **Brak skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS w procedurze powoływania sędziów wpływa na niezawisłość i bezstronność tych sędziów (oraz składów orzekających z ich udziałem).**
6. **Po pierwsze**, z wyroku *A.K. i in.* wynika, że istnienie skutecznej ochrony sądowej uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, jako elementu procedury powoływania sędziów, jest **jednym z czynników, które należy wziąć pod uwagę w celu ustalenia, czy wyłonieni przez KRS sędziowie będą niezależni.**
7. **Po drugie**, takie ustalenia wymagają całościowej oceny okoliczności prawnych, jak i faktycznych odnoszących się do procedury powoływania sędziów **w konkretnym państwie członkowskim.** W kontekście polskim, na przykład, niespełnienie minimalnych wymogów kontroli sądowej wskazanych w **pkt 145 wyroku A.K. i in.**, ma bezpośredni wpływ na ocenę niezależności powoływanych sędziów.
8. **Po trzecie**, o ile art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE nie ustanawia wobec państw członkowskich jednolitego wzorca dla sposobu powoływania sędziów, a tym bardziej kontroli sądowej tego procesu, to jednak w świetle orzecznictwa Trybunału zawiera pewne **kryteria wyznaczające granice swobody działania państw.** I tak:
  9. (a) Zasady procedowania przy powoływaniu sędziów powinny wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności sądu i sędziów od czynników

zewnątrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów, po tym, jak zostaną oni powołani. Wykluczone są nawet pośrednie formy oddziaływania pozostałych władz państwa członkowskiego, mogące zaważyć na decyzjach sędziów (A.K. i in., pkt 125 i 134).

10. (b) Sąd nie będzie dawał gwarancji niezawisłości i bezstronności, jeżeli w procedurze mianowania sędziów doszło do naruszenia podstawowych norm dotyczących systemu sądownictwa o takim charakterze i wadze, które **stwarza rzeczywiste ryzyko, że pozostałe władze państwowe mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecyjnych, narażając prawidłowość skutku, do którego prowadzi procedura mianowania** (wyrok w połączonych sprawach C-542/18 RX-II *Simpson* i C-543/18 RX-II *HG*, pkt 72–76 [*Simpson*]).
11. To w świetle tych kryteriów należy w polskim kontekście prawnym oceniać kwestie zniesienia albo braku skutecznej ochrony sądowej pod kątem art. 19 TUE.

### **3. Wyłączenie kontroli sądowej uchwał KRS w świetle konkretnych właściwości polskiego systemu prawnego i okoliczności towarzyszących temu wyłączeniu stanowi naruszenie art. 19 TUE**

12. **Po pierwsze**, w przypadku kandydatów na sędziów SN, skuteczna kontrola sądowa uchwał KRS została wyłączona **intencjonalnie**. Jak wskazuje sąd odsyłający, w prawie krajowym istnieje utrwalony konstytucyjny obowiązek dokonywania sądowej kontroli uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, nawiązujący do zasady państwa prawa. **Wyłączenie tego rodzaju narusza więc fundamentalną krajową normę konstytucyjną**. [s. 10, pkt 14 uzupełniającego odesłania prejudycjalnego].
13. **Po drugie, wyłączenie to ma charakter całkowicie arbitralny**. Obejmuje wyłącznie kandydatów na sędziów SN. Taka selekcja nie została poparta przekonującym obiektywnym uzasadnieniem **związany z interesem państwa**. Nie jest nim w szczególności, jak wskazuje Krajowa Rada Sądownictwa „**dbałość o obsadzenie stanowisk zajmującego ważną pozycję w strukturze sądów polskich**” [str. 3, pkt II.2. uwag pisemnych] albo **konieczność uniknięcia obstrukcji przy nominowaniu sędziów Sądu Najwyższego**.
14. **Po trzecie**, wyłączeniu temu towarzyszą intensywne starania obecnych władz państwowych, także na poziomie legislacyjnym, by uniemożliwić **jakakolwiek kontrolę obowiązków nałożonych na państwo członkowskie na mocy art. 19 TUE odnośnie do procesu powoływania sędziów po ich nominowaniu przez Prezydenta**. Wobec sędziów podejmujących próby weryfikacji tych wad w ramach istniejących środków proceduralnych inicjowane są postępowania dyscyplinarne. **W ten sposób naruszenie standardów art. 19 TUE nabiera cech stałych i stanowi ryzyko dla bezpieczeństwa obrotu prawnego**. Rzutuje bowiem na wadliwość składów sądów krajowych i wydawanych przez nie orzeczeń, a przez to na możliwość ich funkcjonowania w europejskiej przestrzeni prawnej, opartej na wzajemnym zaufaniu.
15. **Po czwarte**, wyłączenie kontroli sądowej w odniesieniu do procedury powoływania sędziów Sądu Najwyższego musi być oceniane nie tylko z perspektywy intencji ustawodawcy, ale także zmian, które zaszły równolegle w systemie prawa polskiego i efektu kumulacji różnych środków, które mogą mieć znaczenie dla niezawisłości w kontekście obsadzania stanowisk sędziowskich. Zmiany te zostały szczegółowo opisane m.in. w dokumentach Komisji Europejskiej i Komisji Weneckiej, ale także w wyroku w sprawie *A.K. i in.* (pkt 136–151) i w wydanych w jego następstwie orzeczeniach polskiego Sądu Najwyższego. Z całokształtu relevantnych czynników wyłania się obraz intencjonalnych działań, które mają doprowadzić do uzyskania decydującej kontroli nad procesem powoływania sędziów Sądu Najwyższego przez większość rządzącą.
16. Biorąc pod uwagę okoliczności właściwe dla polskiego porządku prawnego, w tym dość czytelne intencje władz państwowych, arbitralne **wyłączenie kontroli sądowej uchwały KRS**

**w procedurze powoływania sędziów SN, z naruszeniem fundamentalnych krajowych norm konstytucyjnych, stanowi naruszenie art. 19 TUE, ponieważ może wywołać uzasadnione wątpliwości w przekonaniu jednostek co do niezależności sędziów powołanych do Sądu Najwyższego od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów, a ponadto stworzyć rzeczywiste ryzyko, że pozostałe władze państwowe będą mogły dyskrejonalnie oddziaływać na procedurę powoływania sędziów.**

17. Nie oznacza to jednak, że art. 19 TUE wprowadza obowiązek ustanowienia przez wszystkie państwa członkowskie kontroli sądowej procedury powoływania sędziów. Państwa te muszą natomiast, w świetle art. 19 TUE, zapewnić warunki pozwalające wykluczyć uzasadnione wątpliwości co do niezależności powoływanych sędziów. Mogą, ale nie muszą, w tym celu wprowadzić kontrolę sądową. Jednak konkretne okoliczności właściwe dla danego systemu prawnego mogą powodować, że wyłączenie takiej kontroli może prowadzić do powstania wątpliwości powodujących naruszenie art. 19 TUE.

#### **4. Konsekwencje wyłączenia kontroli sądowej uchwał KRS z naruszeniem art. 19 TUE** **a) Obowiązek zastosowania zasady pierwszeństwa prawa Unii**

18. Jeżeli zniesienie kontroli sądowej narusza wymogi art. 19 TUE, sąd krajowy powinien, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa UE, odmówić uznania skutków takiego zniesienia wynikających z krajowej praktyki legislacyjnej lub sądowej. **W okolicznościach niniejszej sprawy, generalne prawo do kontroli sądowej uchwał KRS ma swoje źródło w prawie krajowym.** Wyłączenie tej kontroli przy powoływaniu sędziów Sądu Najwyższego nastąpiło na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz nowelizacji ustawowej. **Skoro w okolicznościach niniejszej sprawy, kontrola sądowa jest wymagana, sąd odsyłający powinien pominąć wszelkie przeszkody krajowe zabraniające mu jej przeprowadzenia (Torubarov, C-556/17, pkt 74).**

19. W takiej sytuacji, zastosowanie *per analogiam* powinna znaleźć reguła wskazana przez Trybunał w wyroku *A.K. i inni (pkt 166)*, określająca **właściwość sądu według przepisów wcześniej obowiązujących.** W myśl zasady lojalnej współpracy i zasady pierwszeństwa prawa Unii – **wylączenie przez krajowe przepisy lub praktykę orzeczniczą, sądowej kontroli nominacji sędziów SN z naruszeniem art. 19 TUE, zobowiązywałoby sąd krajowy do odstąpienia od tych przepisów i praktyki, jeśli na podstawie przepisów obowiązujących uprzednio, upoważniony był do rozpoznania takiego sporu, a na gruncie prawa krajowego żaden inny sąd obecnie nie jest do tego właściwy (wyrok w połączonych sprawach C-924 i 925/19, FMS, pkt 299).**

#### **b) Art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE wywołuje skutek bezpośredni**

20. Jednak uznanie przez Wysoki Trybunał powyższej konsekwencji w oparciu o art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, wymagałoby najpierw ustalenia, że wywiera on skutek bezpośredni w podobny sposób, jak art. 47 Karty Praw Podstawowych (zob. wyrok *A.K. i in.*, pkt 162).

21. Art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, **w rozumieniu w szczególności art. 47 Karty Praw Podstawowych (A.K. i in. pkt 167 i 168).** Skoro więc elementy obowiązków państw członkowskich i cechy środków prawnych na tle art. 19 TUE ustalać należy zgodnie z art. 47 Karty, **który jest wystarczająco skonkretyzowany, by rodzić skutek bezpośredni, to taki sam skutek powinien wywoływać art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE.**



22. W **pkt 169 wyroku A.K. i in.** Trybunał stwierdził już zresztą, że jego odpowiedź dotycząca obowiązków państwa na tle zasady skutecznej ochrony sądowej i procedury nominacji sędziów nie byłaby inna na tle art. 47 Karty i art. 19 TUE.
23. Natomiast w wyroku **C-64/16 ASJP (tzw. wyroku sędziów portugalskich)** wyłącznie na podstawie art. 19 TUE Trybunał rozstrzygnął kwestie dotyczące wysokości wynagrodzenia sędziów, skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym.
24. Obowiązkom nałożonym na państwa członkowskie na mocy art. 19 TUE **musi towarzyszyć możliwość wyegzekwowania tych gwarancji także w postępowaniach krajowych** (np. dotyczących kandydatów na sędziów). Pozostawienie tej kwestii wyłącznie do egzekwowania przez Komisję znacząco **osłabiłoby pełną skuteczność obowiązków nałożonych na państwa członkowskie na mocy art. 19 TUE.**
- c) **Skutki zastosowania zasady pierwszeństwa dla pytania nr 3 sądu odsyłającego**
25. **Po pierwsze**, skutkiem zastosowania zasady pierwszeństwa w kontekście art. 19 TUE w zawisłej przed sądem odsyłającym sprawie byłyby **odmowa zastosowania przepisu i stanowiska krajowego Trybunału Konstytucyjnego** (w sprawie K 12/18) nakazujących umorzenie toczących się przed sądem odsyłającym postępowań. [(art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych)].
26. **Po drugie**, pominięcie obecnej regulacji usuwającej **właściwość** sądu odsyłającego do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu, powinno powodować, że sąd ten może nadal rozstrzygnąć tę sprawę jako **sąd, który był do tego właściwy zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wprowadzeniem zmiany ustawodawczej naruszającej art. 19 TUE.** Powyższe skutki są **uzupełniane przyjęciem przez sąd odsyłający perspektywnego skutku wyroku Trybunału Konstytucyjnego.** Oznacza to, że derogacja niekonstytucyjnego przepisu **miałaby skutek jedynie na przyszłość i pozostawałaby bez wpływu na postępowanie zawisłe przed sądem odsyłającym.** W konsekwencji, sąd odsyłający, po pominięciu przepisu nakazującego umorzenie postępowania i obecnej regulacji wyłączającej kontrolę sądową, zyskałby korespondującą z prawem Unii **kompetencję wynikającą z prawa krajowego** do rozpatrzenia odwołania wniesionego przez skarżących na zasadach obowiązujących przed wprowadzeniem niezgodnej z art. 19 TUE zmiany legislacyjnej.
- d) **Zasady kontroli sądowej obowiązujące przed wprowadzeniem niezgodnej z art. 19 TUE zmiany legislacyjnej wskazane w pytaniu nr 1 sądu odsyłającego**
27. Jeżeli ustalone zostanie, że sąd odsyłający powinien przeprowadzić kontrolę sądową uchwały Krajowej Rady Sądownictwa zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wprowadzeniem niezgodnej z art. 19 TUE zmiany legislacyjnej, wskazanymi w pytaniu nr 1, to **kontrola ta powinna być skuteczna i nie powodować wątpliwości w przekonaniu jednostek co do niezależności tak nominowanych sędziów.**
28. **Po pierwsze**, oznacza to, że sąd odsyłający powinien więc mieć możliwość dokonania kontroli sądowej przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie (pkt 145 wyroku A.K. i in).
29. **Po drugie**, zasada skutecznej ochrony sądowej wymaga, by **orzeczeniu sądu zapadłemu w wyniku takiej kontroli, zapewnić należyta skuteczność**, inaczej środek prawny byłby iluzoryczny (*Torubarov*, pkt 57).

30. **Po trzecie**, jeżeli przepisy krajowe, stoją na przeszkodzie realizacji tego standardu kontroli sądowej na tle art. 19 TUE oraz zapewnieniu skuteczności zapadłego w tym względzie orzeczenia, nie powinny być stosowane przez sąd krajowy.
31. W odniesieniu do pytania nr 1 sądu odsyłającego oznaczałoby to, że całkowite wyłączenie możliwości kontroli błędu w ocenie kandydatów pod kątem stawianych kryteriów, byłoby niedopuszczalne (dawny art. 44 ust. 1 a ustawy o KRS).
32. Za niedopuszczalną należałoby również uznać **częściową prawomocność uchwały KRS wobec kandydata, który został nominowany** (art. 44 ust. 1 b ustawy o KRS). W jej wyniku kontrola sądowa stałaby się iluzoryczna. W stosunku do kandydata nominowanego na stanowisko sędziowskie, taka konstrukcja jest bowiem równoznaczna z brakiem kontroli sądowej. To zaś otwiera pole do dyskrecjonalnych zachowań pozostałych władz państwowych i może prowadzić do wątpliwości naruszających standard z art. 19 TUE. Dla pozostałych uczestników konkursu, taka konstrukcja prawna stwarza sytuację analogiczną do tej, w której byliby oni, gdyby odwołania nie złożyli. Mogą jedynie stanąć do nowego konkursu o stanowisko sędziowskie.

### 5. Proponowana odpowiedź na pytania prejudycjalne

W świetle powyższych argumentów, Trybunał powinien odpowiedzieć na pytania sądu krajowego w następujący sposób:

#### Pytanie nr 3 (uzupełniające)

Art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, stanowiący uszczegółowienie zasady państwa prawa z art. 2 TUE, należy interpretować w ten sposób, że dochodzi do naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej, jeżeli wyłączenie kontroli sądowej elementów procedury nominowania sędziów do sądu krajowego i nakaz umorzenia toczących się w tym względzie postępowań, w okolicznościach właściwych takiemu systemowi prawnemu, jak polski, w którym, co do zasady, istnieje podstawa prawna kontroli sądowej tych elementów procedury nominowania sędziów, **może prowadzić w przekonaniu jednostek, do uzasadnionych wątpliwości co do niezależności sądu i sędziów od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną powołani.**

#### Pytanie nr 1

Art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, stanowiący uszczegółowienie zasady państwa prawa z art. 2 TUE, należy interpretować w ten sposób, że dochodzi do naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej, jeżeli ustawodawca krajowy przyjmuje ograniczenia kontroli sądowej takie, jak wskazane w pytaniu nr 1 sądu odsyłającego, **o ile te ograniczenia, po pierwsze, nie umożliwiają sądowi odsyłającemu ustalenia, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie i, po drugie, nie umożliwiają zapewnienia należytej skuteczności orzeczeniu sądu odsyłającego zapadłemu w wyniku takiej kontroli.**

Ponadto, okoliczność, że zakresem postępowania nominacyjnego objęte są stanowiska sędziów sądu krajowego, opróżnione w wyniku naruszenia prawa Unii, może stanowić relewantny czynnik przy ocenie zgodności przez sąd odsyłający wyłączenia skutecznej ochrony sądowej na tle kryteriów ustanowionych w art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE.

## Załącznik 1.2

### Wystąpienie RPO na rozprawie przed TSUE w dniu 22 września 2020 r. w sprawie C-487/19 *W.Ż.*

Pełnomocnicy Rzecznika Praw Obywatelskich na rozprawie:

dr hab. Maciej Taborowski, Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

dr Paweł Filipek, Zespół Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego

#### Plan wystąpienia

Wysoki Trybunał, Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wystąpieniu odniesie się do następujących **pięciu** zagadnień:

1. Pytanie sądu odsyłającego jest dopuszczalne, a udzielenie odpowiedzi przez Trybunał niezbędne sądowi krajowemu do rozstrzygnięcia w sprawie głównej kwestii objętych prawem Unii;
2. Artykuł 19 ust. 1 akapit 2 TUE wywołuje skutek bezpośredni w zakresie wymogów ustanowienia oraz niezawisłości i bezstronności organu sądowego, a także konsekwencji aktów podjętych przez niego;
3. Odpowiedź Trybunału powinna obejmować zarówno zagadnienia „ustanowienia sądu na mocy ustawy” jak niezawisłości i bezstronności sądu;
4. Okoliczności powołania A.S. na stanowisko sędziego SN naruszają zasadę skutecznej ochrony sądowej tj. mogą uzasadniać wątpliwości co do jego niezawisłości i bezstronności, a rażące nieprawidłowości w procesie mianowania – niweczyć skutek tego procesu;
5. Takie naruszenie zasady skutecznej ochrony sądowej w procesie nominacyjnym powinno prowadzić do uznania, że osoba w ten sposób powołana, orzekająca jednoosobowo, nie może stanowić sądu w rozumieniu prawa Unii, a wydane przez nią orzeczenia nie są orzeczeniami sądowymi w rozumieniu prawa Unii; w konsekwencji powinny zostać pominięte przez sąd występujący z pytaniem prejudycjalnym w niniejszej sprawie;
6. Proponowana odpowiedź na pytanie prejudycjalne.

#### Wystąpienie

- I. Pytanie sądu odsyłającego jest **dopuszczalne**, a udzielenie odpowiedzi przez Trybunał **niezbędne** sądowi krajowemu do rozstrzygnięcia w sprawie głównej kwestii objętych prawem Unii.
1. Trybunał Sprawiedliwości jest **wyłącznie właściwy** do udzielenia wiążącej odpowiedzi o **kryteria sądu** w rozumieniu prawa Unii, oraz określenia – w sferze unijnego porządku prawnego – **konsekwencji aktów** wydanych przez organ nie spełniający tych kryteriów.

2. Skarżący w sprawie głównej, który jako sędzia może orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii – odwołuje się wprost do ochrony wynikającej z tego prawa, ponieważ środki administracyjne podjęte wobec niego (tj. **faktyczna degradacja**), **mogą mieć wpływ na jego niezależność**. Wniesiony przez niego **środek odwoławczy** mający za przedmiot ochronę jego statusu zawodowego, również musi odpowiadać wymogom prawa Unii, w szczególności orzekać o nim może jedynie sąd spełniający wymogi art. 19 TUE i art. 47 Karty PP. Samej zaś **Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN (dalej Izba Kontroli Nadzwyczajnej)**, której statusu i przymiotów dotyczy tak sprawa główna, jak prejudycjalna, ustawa przyznaje właściwość w zakresie objętym prawem Unii.
  3. Uzyskanie odpowiedzi Trybunału podyktowane jest zatem **realną potrzebą** rozstrzygnięcia **kwestii wstępnych** w sprawie krajowej. Pozwoli ona sądowi odsyłającemu rozstrzygnąć (a) status osoby powołanej jako sędzia SN i status Izby Kontroli Nadzwyczajnej (IKNiSP) w składzie jednoosobowym; oraz (b) skuteczność wydanego przez nią postanowienia z 8 marca 2019 r. o niedopuszczalności odwołania Skarżącego, a w dalszej kolejności ewentualnie (c) orzec w sprawie wyłączenia od rozpoznania odwołania wszystkich osób zasiadających w IKNiSP.
- II. Artykuł 19 ust. 1 akapit 2 TUE wywołuje **skutek bezpośredni** w zakresie wymogów ustanowienia oraz niezawisłości i bezstronności organu sądowego, a także konsekwencji aktów podjętych przez niego.
4. Obowiązki państw członkowskich i cechy środków prawnych na tle art. 19 TUE ustalać należy zgodnie z art. 47 Karty, który go **potwierdza** (C-619/18 *Komisja/Polska*, pkt 49; *ASJP*, pkt 35). Skoro przepis Karty ma charakter **imperatywny i bezwarunkowy** oraz jest **wystarczająco konkretyzowany** by wywoływać skutek bezpośredni – to taki sam skutek powinien rodzić art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.
  5. W wyroku A.K. i inni, Trybunał potwierdził, że jego odpowiedź dotycząca obowiązków państwa na tle zasady skutecznej ochrony sądowej i procedury mianowania sędziów **nie byłaby inna**, tak na tle art. 47 Karty, jak art. 19 TUE (pkt 169).
  6. W sprawie C-64/16 Trybunał rozstrzygnął już sprawę dotyczącą elementów statusu zawodowego sędziów (tj. wynagrodzenia) wyłącznie na podstawie art. 19 ust. 1 TUE, co może potwierdzać, że artykuł ten powinien rodzić skutek bezpośredni także w kontekście niniejszej sprawy.
  7. Na marginesie, w sprawie C-64/16, choć było to również pytanie prejudycjalne, Trybunał w zasadzie przesądził, że obniżenie wynagrodzeń sędziowskich nie naruszało wymogów zasady skutecznej ochrony sądowej. Podobne wynikowe orzeczenie byłoby również pożądane w niniejszej sprawie. Jest to konieczne, by należyta skuteczność w systemie prawa krajowego nie została zniweczona w sposób, jak stało się to z orzeczeniem Wysokiego Trybunału w sprawie A.K. (19.11.2019 r.).
- III. Odpowiedź Trybunału powinna obejmować zarówno zagadnienia „ustanowienia sądu na mocy ustawy” jak **niezawisłości i bezstronności sądu**.
8. Wymogi ustanowienia sądu na mocy ustawy oraz niezawisłości i bezstronności są kluczowe dla oceny kwestii prawnych w niniejszej sprawie. Mają charakter **konstytutywny, bez ich spełnienia organ nie może być uznany za sąd w rozumieniu prawa Unii**.
  9. Testy umocowania (*Simpson i HG*, pkt 75) oraz niezawisłości i bezstronności (*A.K. i in.*, zwł. pkt 134, 153–154) wskazane przez Trybunał, mogą być ze sobą **powiązane** w ten

sposób, że te same okoliczności mogą mieć znaczenie dla oceny przymiotów organu jako sądu. Oba kryteria mogą też przesądzić o tym, że w oczach społeczeństwa sędzia nie będzie miał wystarczająco niezawisłej legitymacji.

10. W tym właśnie kontekście, Rzecznik Praw Obywatelskich postrzega przytoczenie przez TS formuły niezawisłości w teście ustanowienia (*Simpson i HG*, pkt 75). Oba testy są w istocie bowiem **samodzielne** i w okolicznościach konkretnych spraw mogą podlegać **autonomicznej weryfikacji**. Zaś brak spełnienia któregośkolwiek z nich powinien prowadzić do odmowy uznania morgana za „sąd” w rozumieniu prawa Unii. Taki wniosek uzasadniony jest również w świetle orzecznictwa ETPC, na którym TS się opiera, przyjmując formułę ustanowienia zasadniczo **równoważną** formule strasburskiej (zob. *Astráðsson*, pkt 102–103).

11. Jednocześnie wymogi te występują w określonej, logicznej **sekwencji**: (a) **test umocowania** ma charakter **pierwotny** i w sposób naturalny poprzedza (b) test **niezawisłości**, a ten z kolei (c) test **bezstronności**. Brak powołania sędziego zgodnie z prawem powoduje, że z natury rzeczy nie ma sądu prawidłowo ustanowionego na mocy ustawy i ziszcza się warunek wystarczający do stwierdzenia nieistnienia „sądu” w świetle prawa. Wtedy dalsze badanie atrybutów sądu staje się zbędne. Zawarte w prawie Unii i EKPC **gwarancje „sądu” nie mogą być bowiem spełnione przez organ nieposiadający pierwotnej cechy bycia sądem**.

12. W niniejszym stanowisku RPO odniesie się do **obu kryteriów**. Niemniej, w ocenie Rzecznika, ustalenie, że jednoosobowy organ obejmujący Aleksandra Stępkowskiego (A.S.), nie spełnia wymogu ustanowienia na mocy ustawy, powinno zwalniać z badania dalszych elementów statusu tego organu.

IV. Okoliczności powołania A.S. na stanowisko sędziego SN naruszają zasadę skutecznej ochrony sądowej tj. mogą **uzasadniać wątpliwości** co do jego niezawisłości i bezstronności, a rażące nieprawidłowości w procesie mianowania – **niweczyć skutek** tego procesu.

13. Wadliwość umocowania jednoosobowego składu Izby SN, która stała się powodem niniejszego odesłania prejudycjalnego, wynika z **czynników i okoliczności** dotyczących ukształtowania i przebiegu procesu nominacyjnego do Sądu Najwyższego w 2018 r.

14. Wysoki Trybunał posiada już znaczącą wiedzę o tych okolicznościach, w związku z rozpatrzeniem szeregu spraw wniesionych w trybie prejudycjalnym, w tym obu spraw rozpoznawanych dzisiaj, ale także sprawy C-619/18 dotyczącej niezależności Sądu Najwyższego. Z kolei, w niedawno przesłanych Trybunałowi uwagach na piśmie w sprawie **C-132/20 *Getin Noble Bank***, Rzecznik Praw Obywatelskich omówił szczegółowe uwarunkowania wpływające na ocenę umocowania nowych sędziów SN (pismo procesowe z 3 września 2020 r., **pkt 30–48, 51–52**). Dlatego RPO pragnie tylko krótko do nich nawiązać.

15. **Po pierwsze**, (1) przedwczesne **przerwanie** 4-letniej, gwarantowanej przez Konstytucję, kadencji poprzednich członków KRS; (2) niekonstytucyjny **wyбір** nowych 15 sędziowskich członków Rady przez Sejm; (3) **brak** wystarczającej **niezależności** KRS od innych organów władzy publicznej; oraz (4) faktyczna **rezygnacja** Rady z wypełniania powierzonej jej na mocy Konstytucji roli stania na straży niezawisłości sędziowskiej

– **dyskwalifikują KRS jako niezależnego, obiektywnego inicjatora wniosków do Prezydenta RP w sprawie powołania na stanowiska sędziowskie**.

16. **Po drugie**, (1) zainicjowanie procedury nominacyjnej do SN aktem, który nigdy nie nabrał ważności wskutek **braku kontrasygnaty** wymaganej przez Ustawę Zasadniczą; (2) powszechny **bojkot** wyborów przez środowiska sędziowskie i inne zawody prawnicze;

(3) brak rzeczywistej **weryfikacji** kandydatur; (4) widoczny **wpływ** polityczny w procesie selekcji nominatów oraz powiązanie osób mianowanych z przedstawicielami władzy; (5) **naruszenie** prawomocnego orzeczenia sądu zawieszającego wykonanie uchwały nominacyjnej (nr 331/2018); (6) **uniemożliwienie** sądowej **kontroli** procesu mianowania przed wręczeniem aktu powołania, (7) unicestwienie mocy przyszłego orzeczenia sądu krajowego (NSA) rozpatrującego odwołania od uchwał nominacyjnych KRS; (8) usilne działania ustawodawcze i orzecznicze (K 12/18) władz publicznych na rzecz **legalizacji** wadliwie powołanych sędziów

– **niweczą procedurę nominacyjną do Sądu Najwyższego, przekreślają skutek nominacyjny i odbierają legitymacją powołanym osobom do rozstrzygnięcia sporów prawnych.** Nie zaistniały bowiem obiektywne warunki, by tacy sędziowie i takie organy sądowe mogli być postrzegani jako umocowani zgodnie z prawem oraz niezawisli i obiektywni.

17. **Po trzecie**, (1) brak spełnienia ustawowych wymogów powołania na urząd sędziego SN (wyłącznie polskie obywatelstwo) w chwili zgłaszania kandydatury przez A.S. i uzyskania nominacji KRS, a także (2) przyjęcie przezeń aktu powołania mimo zaskarżenia uchwały, którą został nominowany, oraz (3) zignorowanie przezeń wiążącego orzeczenia sądowego zawieszającego wykonalność uchwały nominacyjnej KRS

– w sposób **zasadniczy i trwały podważyły zaufanie co do możliwości zachowania przez niego standardów niezawisłości i bezstronności** w działaniach podejmowanych w charakterze sędziego.

18. **Wybór i powołanie A.S., nastąpiło zatem z rażącym naruszeniem prawa krajowego, a przez to również zasady skutecznej ochrony sądowej.** Naruszenia te **zniweczyły skutek procesu mianowania.** Stanowią również podstawę **uzasadnionych wątpliwości co do niezależności i bezstronności tak mianowanego sędziego SN i składów orzekających z jego udziałem.**

V. Takie naruszenie zasady skutecznej ochrony sądowej w procesie nominacyjnym powinno prowadzić do uznania, że osoba w ten sposób powołana, orzekająca jednoosobowo, nie może stanowić sądu w rozumieniu prawa Unii, a wydane przez nią orzeczenia nie są orzeczeniami sądowymi w rozumieniu prawa Unii; w konsekwencji powinny zostać pominięte przez sąd występujący z pytaniem prejudycjalnym w niniejszej sprawie.

a. Skutki dla zasady pewności prawa oraz gwarancji nieusuwalności sędziów

19. Przebieg procesu legislacyjnego, dotyczącego zmian w KRS i SN w którym zignorowano zastrzeżenia dotyczące proponowanych rozwiązań, następnie zaś przebieg procesu wyboru nowych członków KRS oraz przebieg procesu selekcji kandydatów i powołania na stanowiska sędziowskie w SN świadczą, że **naruszenia były nie tylko rażące, ale zostały dokonane intencjonalnie – tak, aby zapewnić organom władzy politycznej, dominujący wpływ na obsadę stanowisk sędziowskich.**

20. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że rażące naruszenie prawa krajowego i wymogów prawa Unii przy powoływaniu sędziego, dokonane w sposób rażący i dodatkowo **intencjonalnie** przez władze krajowe, powinno prowadzić do odmowy rozciągnięcia na tą osobę ochrony wynikającej z gwarancji **nieusuwalności sędziego.** Z tego samego powodu nie powinna ona być objęta ochroną wynikającą z **zasady pewności prawa.**



21. Należy jednak dodać, że sprawa zawisła przed sądem odsyłającym nie dotyczy wprost zasady nieusuwalności sędziego. **Zawisłe postępowanie nie zmierza bowiem do jego usunięcia z urzędu. Istotą tej sprawy jest jedynie to, czy sąd odsyłający ma uznać wiążący skutek aktu wytworzonego przez osobę w ten sposób nominowaną.** W istocie relewantna tu będzie w szczególności zasada pewności prawa.
22. Niniejsza sprawa nie odnosi się również do wzruszalności zapadłego w ten sposób orzeczenia. Żadna inna strona, oprócz sędziego, który zainicjował postępowanie przed sądem odsyłającym, nie będzie w żaden sposób dotknięta skutkami usunięcia ochrony wynikającej z zasady pewności prawa. **Dla sędziego, który jest stroną postępowania krajowego, pominięcie tej zasady w okolicznościach niniejszej sprawy, jest natomiast wymogiem niezbędnym, by uzyskać, skuteczną ochronę sądową przed sądem w rozumieniu prawa Unii.**
- Szerzej do tych kwestii Rzecznik odniesie się w trakcie kolejnej rozprawy w dniu dzisiejszym.*
- b. Skutki dla aktu powołania sędziego i postanowienia z 8 marca 2019 r.
23. Niezależnie od oceny i konsekwencji tego typu naruszeń na płaszczyźnie krajowej, na poziomie prawa Unii konsekwencją naruszenia art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE powinno być uznanie, że proces nominacyjny nie doprowadził skutecznie do ustanowienia sędziego, który, w szczególności orzekając w jednoosobowo, mógłby spełniać wymogi sądu w świetle prawa Unii.
24. Co za tym idzie, sąd odsyłający, nie może uznać, że postanowienie z dnia 8 marca 2019 r. pochodzi od sądu w rozumieniu art. 267 TFUE, art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP UE. To zaś sprawia, że w świetle prawa Unii, tego typu akt nie może zostać uznany za orzeczenie sądowe, które wiązałoby pozostałe sądy oraz organy państwa, w szczególności w sprawie z elementem unijnym takiej, jak zawisłej przed sądem odsyłającym. Tego typu orzeczenie nie powinno korzystać w sferze prawa Unii w żadnym stopniu z powagi rzeczy osądzonej.
25. Dodatkowo, nawet gdyby przyjąć jego istnienie w sensie prawnym, w świetle wcześniejszych uwag – należałoby uznać, że stanowi ono przeszkodę w zapewnieniu pełnej skuteczności prawa Unii, w tym wymogów skutecznej ochrony sądowej, i z tego powodu **nie korzysta z ochrony zasady pewności prawa** i nie może zostać wzięte pod uwagę przed organem odsyłającym (por. C-370/17 i C-37/18 *CRPNPAC*, pkt 96–98). Orzeczenie to uniemożliwia bowiem uzyskanie przez sędziego będącego stroną postępowania przed sądem odsyłającym jakiegokolwiek ochrony sądowej dla decyzji mogących ingerować w jego niezawisłość jako sędziego objętego ochroną art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.
26. Uznanie jego skuteczności prowadziłoby więc do naruszenia prawa unijnego, którego strona postępowania nie mogłaby usunąć już w żaden inny sposób.
27. **W tym względzie sąd krajowy** może wprost odwołać się do prawa Unii, i w oparciu o **zasadę pierwszeństwa**, odmówić skuteczności aktu wydanego przez organ nie spełniający wymogów prawa Unii. Oznaczać to będzie **ominięcie aktu** takiego organu. W świetle orzecznictwa TS, mechanizm bezskuteczności aktu znajduje zastosowanie tak dla generalnych i abstrakcyjnych norm prawa krajowego, jak i aktów o charakterze indywidualnym i konkretnym (orzecznictwo: *Ciola, Larsy, Lucchini, Fallimento Olimpia Club*).
28. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich naruszenia, których dopuszczono się w niniejszej sprawie w procesie nominacji sędziowskiej oraz grożący brak ochrony sądowej dla strony postępowania przed sądem odsyłającym stanowią okoliczności uzasadniające ograniczenie mocy wiążącej postanowienia z 8 marca 2019 r. wbrew zasadzie pewności prawa.

29. W podobny sposób Trybunał podszedł do prawomocnego wyroku sądu karnego w wyroku z 2 kwietnia 2020 r. w sprawie C-370/17 i C-37/18 *CRPNPAC* (z uwagi na nieuwzględnienie przez sąd wiążących skutków rozporządzenia 1408/71), czy do wyroku sądu cywilnego w sprawie *Lucchini* (naruszenie kompetencji wyłącznych Komisji Europejskiej w kontekście pomocy publicznej). Naruszenia art. 19 TUE stanowiącego element zasady państwa prawa z art. 2 TUE są podobne do rangi naruszeń dokonanych przez sądy we wspomnianych powyżej orzeczeniach. Są w istocie naruszeniami najwyższej wagi w unijnym porządku prawnym.
30. W obliczu działań podejmowanych przez władze krajowe w celu zniweczenia skuteczności wyroku TS w sprawie *A.K. i in.*, sąd krajowy będzie zobowiązany **pominać** zarówno (a) przepisy ustawowe (ustawa kagańcowa) stojące na drodze odmowie uznania statusu *A.S.* jako sędziego (*A.K. i in.*, pkt 160); jak i (b) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 i 21 kwietnia 2020 r. (sprawy U 2/20 i Kpt 1/20) uznające niekonstytucyjność uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. (C-416/10 *Križan*, pkt 69–70), która przesądziła negatywnie status sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej; lecz też (c) wszelkie inne orzeczenia organów krajowych uniemożliwiające pełne wykonanie prawa Unii, z uwzględnieniem wyroków Trybunału (*CRPNPAC*, pkt 96–98).

#### VI. Proponowana odpowiedź na pytanie prejudycjalne

W świetle powyższych argumentów, Rzecznik Praw Obywatelskich proponuje, aby na pytanie prejudycjalne organu odsyłającego Trybunał odpowiedział twierdząco, tj., że sąd, w którego składzie zasiada osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego z rażącym naruszeniem prawa, **nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym na mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii.**

## Załącznik 1.3.1

### Uwagi na piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-508/19 *Prokurator Generalny*

1. Działając na podstawie art. 23 akapit drugi Protokołu w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w związku z pismem Sekretariatu TSUE z dnia 17.09.2019 r. (1127241 PL), które wpłynęło do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 23.09.2019 r., Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przedstawić swoje uwagi na piśmie

#### I. Wstęp

2. Postanowieniem z 12.06.2019 r. (krajowa sygnatura II PO 3/10) Sąd Najwyższy (SN) skierował do Trybunału Sprawiedliwości (TS) w sprawie C-508/19 pytania prejudycjalne dotyczące wykładni następujących przepisów prawa Unii Europejskiej: art. 2, art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 3, art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 267 akapit 3 TFUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE (KPP). SN w trakcie rozpoznawania sprawy wniesionej przez sędzię M.F. (Skarżąca) dotyczącej, prawidłowości powołania osoby na urząd sędziego SN, który działając jako sędzia SN wykonujący, obowiązki Prezesa SN kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej (IDSN) wyznaczył sąd dyscyplinarny właściwy do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej Skarżącej, nabrał wątpliwości co do interpretacji prawa Unii. W ocenie odsyłającego sądu krajowego wykładnia wskazanych przepisów jest niezbędna do wydania rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie krajowej. Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) popiera to stanowisko.
3. Sąd Najwyższy przedstawił TS pięć pytań prejudycjalnych w kontekście rozpoznawania wniosku o zabezpieczenie powództwa. Pytania te dotyczą wykładni zasady państwa prawa (art. 2 TUE), będącej jej niezbędnym elementem zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE w zw. z art. 47 KPP) oraz wynikającej z niej zasady niezależności sądów, niezawisłości i bezstronności sądów krajowych zapewniających prawną ochronę uprawnień wynikających z prawa krajowego i unijnego, a także powiązanej z nimi skuteczności (effet utile) orzeczeń prejudycjalnych TS.
4. Pytania przedstawione Wysokiemu Trybunałowi przez SN dotyczą m.in. kwestii, czy wymienione wyżej przepisy prawa Unii powinny być interpretowane w sposób umożliwiający sądowi krajowemu dokonanie oceny, czy osoba pełniąca urząd sędziego została powołana w sposób zgodny z prawem, a w razie uznania, że powołanie nastąpiło z naruszeniem prawa, stwierdzenia, że osoba ta nie jest sędzią i nie może orzekać jako sędzia ze skutkiem w dziedzinach objętych prawem UE. Część zagadnień objętych pytaniami SN TS wyjaśnił już w niedawnym wyroku w sprawie niezależności Izby Dyscyplinarnej SN<sup>1</sup> niemniej do rozważenia pozostało szereg dalszych kwestii prawnych przedstawionych przez sąd odsyłający.

<sup>1</sup> Zob. Wyrok TS z 19.11.2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, EU:C:2019:982 – dalej: wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, Niezależność IDSN.

5. Nowymi elementami wykraczającymi poza dotychczasowe orzecznictwo TS dotyczące ochrony niezależności sądów są w tym postępowaniu: status sędziego powołanego z rażącym naruszeniem reguł państwa członkowskiego i możliwości orzekania przez niego w sprawach wymagających wykładni i stosowania prawa Unii; dopuszczalność i mechanizmy badania statusu sędziego powołanego z rażącym naruszeniem prawa; szczególne okoliczności uprawniające sąd krajowy do podjęcia takiej weryfikacji; a także skutki wadliwego powołania dla mocy wiążącej orzeczeń wydanych przez takiego sędziego.
6. W pierwszym z pytań prejudycjalnych kwestią wstępną jest to, czy SN może rozstrzygnąć o statusie sędziego IDSN J.M. w postępowaniu głównym. Tylko wtedy dopuszczalne jest rozpatrywanie wniosku o zabezpieczenie powództwa. Dalsze pytania prejudycjalne SN koncentrują się na przesłankach wyczerpujących próg rażącego naruszenia prawa, których zaistnienie ma dawać powód do badania statusu osoby jako sędziego. Prowadzą one z kolei do ostatniego pytania związanego z koniecznością ustalenia, czy właściwą do rozpatrzenia wniosku może być Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego (IPSN) mimo, że ustawodawca przewidział dla tej sprawy właściwość Izby Dyscyplinarnej SN. Dodatkowym aspektem pojawiającym się w pytaniu drugim jest kwestia zapewnienia pełnej skuteczności (effet utile) procedurze prejudycjalnej i orzeczeniom TS w kontekście działań ustawodawczych lub faktycznych podejmowanych przez organy władzy publicznej.
7. Powyższe kwestie, postawione przez SN, należy oceniać w kontekście dodatkowych kwestii prawnych, które stanowią przedmiot innych spraw zawisłych albo rozstrzygniętych przez TSUE:
  - sprawa C-824/18, w której Naczelny Sąd Administracyjny podniósł problem niezależności sądów krajowych jako sądów europejskich w kontekście kontroli sądowej procedury odwoławczej od uchwały organu (Krajowej Rady Sądownictwa), który przedstawi Prezydentowi RP kandydatury sędziów SN;
  - sprawy C-487/19 wniesionej do TS przez Sąd Najwyższy, w której do rozważanych problemów prawnych należy zagadnienie ochrony prawnej sędziego krajowego jako sędziego europejskiego oraz oceny, czy sąd, w którego jednoosobowym składzie zasiada osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego z rażącym naruszeniem prawa, jest sądem w rozumieniu prawa Unii;
  - wyroku TS z 19.11.2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18, C-625/18, zainicjowanych przez SN, a dotyczących niezależności Krajowej Rady Sądownictwa oraz Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

## II. Kontekst sprawy przed sądem krajowym:

dopuszczalność oceny powołania do pełnienia urzędu sędziego SN

8. Sprawa tocząca się przed sądem krajowym jest sprawą z elementem unijnym, ponieważ została zainicjowana przez sędziego krajowego występującego z roszczeniem o udzielenie ochrony wynikającej ze standardu skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE), a przy tym i prawa do dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii<sup>2</sup>, poczuła się bezpośrednio dotknięta potencjalnym naruszeniem tego standardu z powodu wszczęcia przeciwko niej postępowania dyscyplinarnego. Wystąpiła zatem w obronie swojego statusu jako sędziego europejskiego, w szczególności chroniąc, niezawisłość sędziowską zagrożoną tym postępowaniem.

<sup>2</sup> Wyrok TS z 27.02.2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, EU:C:2018:117, pkt 40 – dalej: wyrok C-64/16, *ASJP*.

9. Wobec Skarżącej toczy się postępowanie dyscyplinarne, w którym sąd właściwy do rozpoznania jej sprawy jako sąd dyscyplinarny pierwszej instancji został wskazany przez J.M. (Pozwaną), osobę powołaną do pełnienia urzędu sędziego SN i pełniącą obowiązki Prezesa IDSN. Ta kwestia sama w sobie sprawia, że sąd dyscyplinarny nie jest sądem ustanowionym na mocy prawa. Zagadnienie to jest także przedmiotem skargi Komisji Europejskiej wniesionej do TS w trybie art. 258 (sprawa C-791/19). W niniejszej sprawie ta kwestia nie jest jednak rozstrzygana, choć pozostaje w ścisłym związku z toczącą się sprawą.
10. Skarżąca wniosła do SN powództwo przeciwko Pozwanemu, aby ustalić jego status, jako osoby, która wyznaczyła sąd właściwy do rozpoznania postawionych jej zarzutów, dyscyplinarnych. W istocie zagadnienie prawne sprowadza się do pytania, czy Pozwany pozostaje w stosunku służbowym sędziego SN. To zaś zależy od tego, czy jest sędzią prawidłowo powołanym. Dodatkowo Skarżąca wniosła do sądu odsyłającego wniosek o zabezpieczenie powództwa poprzez zawieszenie postępowania dyscyplinarnego, które toczy się przeciwko niej.
11. Pozwany orzeka w ramach Izby Dyscyplinarnej SN, który to organ stanowi element systemu polskiego sądownictwa. Przez pewien czas pełnił również obowiązki Prezesa IDSN. W roli tego organu sądowego mógł w szczególności wskazywać sąd właściwy do rozpatrzenia w pierwszej instancji sprawy dyscyplinarnej sędziego sądu powszechnego. W wyroku w sprawie *LM* Trybunał Sprawiedliwości połączył system środków dyscyplinarnych z gwarancją niezawisłości sędziowskiej i nałożył na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, że system ten nie będzie wykorzystywany do politycznej kontroli treści orzeczeń, co wynika z zasady skutecznej ochrony sądowej<sup>3</sup> (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP). Obowiązek ten został potwierdzony także w kolejnych orzeczeniach<sup>4</sup>.
12. Realizacja odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec sędziego, jako element jego statusu zawodowego, wkracza zatem w obszar objęty prawem Unii i wymaga zapewnienia skutecznej ochrony sądowej i prawa do rzetelnego procesu. Powinna być zatem prowadzona zgodnie z wymogami prawa Unii, tj. przed niezależnymi sądami oraz niezawisłymi i bezstronnymi sędziami. Obowiązek zapewnienia, że standardy te będą dochowane, obciąża państwo członkowskie. Pozwany wykonując funkcje sądowe wobec Skarżącej również powinien spełniać wskazane wymogi, ponieważ czynności, które podjął, mieściły w zakresie orzekania o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii.
13. Stosownie do utrwalonego orzecznictwa TS, wymóg niezależności sądów obejmuje dwa aspekty. Pierwszy z nich, 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<sup>5</sup>. Drugi aspekt – wewnętrzny – łączy się z kolei z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego

<sup>3</sup> Zob. wyrok TS z 25.07.2018 r., C-216/18 PPU, *LM*, EU:C:2018:586, pkt 67.

<sup>4</sup> Zob. wyrok TS z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja przeciwko Polsce (niezależność Sądu Najwyższego); EU:C:2019:531, pkt 77 – dalej: wyrok C-619/18 *Niezależność SN*; wyrok TS z 5.11.2019 r., C-192/18, Komisja przeciwko Polsce (niezależność sądów powszechnych), EU:C:2019:924, pkt 114.

<sup>5</sup> Wyrok C-64/16, *ASJP*, pkt 44; wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 121.

interesu w konkretnym rozstrzygnięciu sporu, który wykraczałby poza ścisłe stosowanie przepisu prawa<sup>6</sup>.

14. Powyższe 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 uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów<sup>7</sup>.
15. Podobne gwarancje wypracowane zostały w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). Zgodnie z nim, w celu ustalenia, czy sąd można uznać za „niezawisły” należy zwrócić uwagę m.in. na sposób powoływania jego członków i długość ich kadencji, na istnienie gwarancji chroniących ich przed naciskami z zewnątrz oraz na to, czy dany organ przejawia oznaki niezależności<sup>8</sup>, przy czym stawką jest samo zaufanie, jakie każdy sąd powinien budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym<sup>9</sup>. Szerszą analizę relevantnego orzecznictwa ETPC w tym zakresie TS przeprowadził w wyroku z 19.11.2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18 (zob. pkt 126–130).
16. W wyroku z 19.11.2019 r., TS odniósł się w szczególności do niektórych aspektów funkcjonowania IDSN. Udzielił sądowi odsyłającemu wskazówek co do metody oceny niezależności tego organu, sformułował szczegółowe przesłanki, które należy rozważyć, aby ustalić, czy IDSN utrzymuje przymiot niezależności. Przesłanki te zostały zgrupowane w trzech kategoriach i odnoszą się do: (a) okoliczności utworzenia organu oraz działania Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) (pkt 143–145), (b) samej IDSN (pkt 147–151), a także (c) do społecznego zaufania co do niezależności tej Izby (pkt 153). Trybunał zaznaczył przy tym, że proces weryfikacji niezależności Izby Dyscyplinarnej SN powinien uwzględniać pełen obraz jej funkcjonowania; nawet jeśli pojedyncze przesłanki nie przesądzą o braku niezależności IDSN, ich kumulatywny zbieg może prowadzić do wniosku, że organ ten standardu niezależności jednak nie spełnia (pkt 142, 153).
17. Samo zadanie przeprowadzenia testu niezależności IDSN Trybunał Sprawiedliwości poztawił sądowi odsyłającemu, którego rolą będzie – kierując się kryteriami wskazanymi przez TS – uzupełnienie ich własnymi badaniami w zakresie ustalenia faktów i okoliczności towarzyszących powołaniu oraz działalności KRS i IDSN, ustalenie ich wpływu na niezależność tych organów i niezawisłość ich członków, a w rezultacie – określenie konsekwencji przeprowadzonej oceny. Elementy wykładni prawa Unii zawarte w wyroku z 19.11.2019 r. będą pomocne dla sądu odsyłającego w niniejszej sprawie. W zakresie zagadnień wykraczających poza przedmiot wskazówek przekazanych przez Trybunał Sprawiedliwości do tej pory, istnieje potrzeba udzielania przez TS dalszych odpowiedzi.

<sup>6</sup> Wyrok TS z 25.07.2018 r., C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, EU:C:2018:586, pkt 65 – dalej: wyrok C-216/18 PPU, LM wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 122.

<sup>7</sup> Wyrok TS z 19.09.2006 r., C-506/04, *Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, EU:C:2006:587, pkt 53 – dalej: wyrok C-506/04, *Wilson*; a także wyrok C-216/18 PPU, LM, pkt 66.

<sup>8</sup> Zob. wyrok ETPC z 6.11.2018 r., 55391/13, 57728/13 i 74041/13, *Ramos Nunes de Camalho e Sa przeciwko Portugalii*, HUDOC.

<sup>9</sup> Zob. m.in. wyrok ETPC z 21.06.2011 r., 8014/07, *Fruni przeciwko Słowacji*, HUDOC.



### III. Proces powołania do pełnienia urzędu sędziego z naruszeniem reguł państwa członkowskiego

18. Europejski standard sądu wymaga m.in., aby organ sądowy został ustanowiony zgodnie z wolą ustawodawcy<sup>10</sup>, jego skład oraz właściwość były uprzednio uregulowane w ustawie, a sędzia został mianowany zgodnie z prawem<sup>11</sup>. Materialne warunki i zasady proceduralne dotyczące powoływania sędziów powinny być ukształtowane przez ustawodawcę krajowego, w taki sposób, aby sędziowie i sądy mogli wypełniać także rolę powierzoną im na mocy prawa Unii. Proces mianowania powinien gwarantować niezawisłość i bezstronność osób powołanych do pełnienia urzędu sędziego tak, aby w przekonaniu podmiotów prawa wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do niezależności organu sądowego od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem interesów, które przyjedzie mu ważyć<sup>12</sup>.
19. Przepisy dotyczące sposobu wyboru kandydatów i mianowania do pełnienia urzędu sędziego powinny być przy tym ściśle przestrzegane<sup>13</sup>. Służy to dwóm podstawowym celom.
20. Po pierwsze, tworzy rzeczywistą podstawę niezawisłości i bezstronności osoby powołanej do pełnienia urzędu, która może wykonywać czynności orzecznicze w poczuciu, że urząd objęła dzięki swoim kwalifikacjom, w rzetelnie przeprowadzonej procedurze, w oparciu o obiektywne kryteria. Zapobiega to tworzeniu się relacji zależności między powoływanym sędzią a innymi osobami, zwłaszcza ze świata polityki. Sędzia nie może zawdzięczać kariery zawodowej innym osobom, w szczególności politykom, którzy mogliby w przyszłości oczekiwać, że rozstrzygnie on określoną sprawę kierując się względami wykraczającymi poza ustalenie stanu faktycznego i odniesienie go do obowiązującego prawa.
21. Po drugie, ściśle przestrzegania prawa w procesie nominacji pomaga społeczeństwu zawieźć wymiarowi sprawiedliwości, daje uczestnikom postępowania poczucie, że o ich interesach rozstrzygają osoby nie sprzyjające żadnej ze stron, nie kierujące się przesłankami pozamerytorycznymi, podwyższa poziom akceptacji dla rozstrzygnięć sądowych, zwiększa skuteczność mechanizmów sądowych. Istotne jest bowiem nie tylko to, aby sędziowie byli niezależni i bezstronni, ale również i to, aby procedura mianowania wywoływała takie wrażenie, w przeciwnym razie zaufanie obywateli i społeczeństwa co do niezawisłości i bezstronności sądów mogłoby zostać zachwiane<sup>14</sup>.
1. Kryterium rażącego naruszenia prawa w procesie powoływania sędziego
22. Proces powołania z „rażącym naruszeniem prawa” oznacza proces w sposób oczywisty sprzeczny z jednoznacznymi postanowieniami lub zasadami regulującymi jego przebieg. Oczywistość naruszenia polega na rzucającej się w oczy rozbieżności między tym, jak proces powoływania powinien przebiegać na gruncie regulujących go norm, a tym jak w rzeczywistości przebiegał. Niesie przy tym w sobie postępowanie sprzeczne z wyraźnymi nakazami lub zakazami prawnymi.
23. Zdaniem Rzecznik Generalnej E. Sharpston, której opinię RPO pragnie w tym miejscu przytoczyć<sup>15</sup>, wyrażenie „sąd ustanowiony na mocy ustawy” obejmuje nie tylko podstawę

<sup>10</sup> Wyrok Sądu z 23.01.2018 r., T-639/16 P, *FV przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, EU:T:2018:22, pkt 72 – dalej: wyrok T-639/16, *FV*.

<sup>11</sup> Wyrok T-639/16, *FV*, pkt 68.

<sup>12</sup> Wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 134.

<sup>13</sup> Wyrok T-639/16, *FV*, pkt 74–75.

<sup>14</sup> Wyrok T-639/16, *FV*, pkt 75.

<sup>15</sup> Opinia rzecznika generalnego E. Sharpston z 10.09.2019 r., C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, *Erik Simpson przeciwko Radzie i HG przeciwko Komisji*, EU:C:2019:977, pkt 61–87.

prawną istnienia „sądu”, lecz również formowanie składu orzekającego w każdej sprawie, w tym zasady odnoszące się do mianowania sędziów<sup>16</sup>. Pojęcie „na mocy ustawy” obejmuje przepisy dotyczące tworzenia i właściwości organów sądowych oraz wszelkie inne przepisy prawa wewnętrznego, których nieprzestrzeganie sprawia, że udział jednego lub kilku sędziów w rozpoznawaniu sprawy jest obciążony nieprawidłowością<sup>17</sup>. Zgodnie z orzecznictwem ETPC nieprzestrzeganie zasad dotyczących tworzenia i właściwości organów sądowych może stanowić naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC<sup>18</sup>, o ile naruszenie to ma charakter „rażący”<sup>19</sup>. Aby stwierdzić naruszenie prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy, orzecznictwo ETPC wymaga zaistnienia „rażącego”<sup>20</sup> lub „poważnego”<sup>21</sup> naruszenia obowiązującego prawa krajowego. W szczególności dotyczy naruszenia fundamentalnych przepisów prawa krajowego takich, jak tej części procedury mianowania sędziów o zasadniczym znaczeniu oraz samej istoty wyboru kandydatów do sądu krajowego<sup>22</sup>. Wyłącznie naruszenia takich przepisów prawa krajowego mających zastosowanie do tworzenia sądów, które mają charakter podstawowy oraz są integralną częścią ustroju i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, można uznać za spełniające takie kryterium<sup>23</sup>. Poza tym, ustalając, czy utworzenie danego sądu było oparte na rażącym naruszeniu prawa krajowego, ETPC bierze pod uwagę to, czy przedstawione mu okoliczności wskazują, że naruszenie krajowych zasad dotyczących mianowania sędziów miało charakter zamierzony lub przynajmniej że stanowiło ono oczywiste naruszenie mającego zastosowanie prawa krajowego<sup>24</sup>.

24. W przekonaniu RPO to samo kryterium powinno obowiązywać w odniesieniu do procedury nominacji sędziów krajowych, którzy w ramach sądów w rozumieniu prawa Unii należą do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem UE w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 47 KPP. W efekcie nie należy uznawać za sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii takiego organu, który został ustanowiony z rażącym naruszeniem reguł państwa członkowskiego.
25. Kryterium rażącego naruszenia prawa wskazuje zatem, że w procesie mianowania doszło do złamania reguł w sposób, który miałby istotny wpływ na to, czy proces w ogóle zostałby dokończony (czy ktoś został powołany) lub jaki byłby jego wynik (kto zostałby powołany). Kryterium to odnosi się do stopnia naruszenia prawa w procesie nominowania, jest rygorystyczną kategorią oddzielającą zwykle nieprawidłowości od naruszeń tak fundamentalnych, że rozstrzygnięcie zapadłe w takim procesie staje się nieakceptowalne. Naruszenie prawa w sposób rażący prowadzi do zniweczenia efektów procesu i odbiera legitymację osobie, która została w nim powołana.

<sup>16</sup> Wyrok ETPC z 9.07.2010 r., 6945/04, *Ilatovskiy przeciwko Rosji*, HUDOC, pkt 36 – dalej: wyrok 6945/04, *Ilatovskiy*.

<sup>17</sup> Wyrok ETPC z 12.03.2019 r., 26374/18, *Gudmundur Andri Astradsson przeciwko Islandii*, HUDOC, pkt 98 – dalej wyrok 26374/18 *Astradsson*.

<sup>18</sup> Wyrok ETPC z 5.10.2010 r., 19334/03, *DMD Group A.S. przeciwko Słowacji*, HUDOC, pkt 61.

<sup>19</sup> Wyrok ETPC z 2.05.2019 r., 50956/16, *Pasquini przeciwko San Marino*, HUDOC, pkt 102, 104; wyrok ETPC z 13.04.2006 r., 73225/01, *Fedotova przeciwko Rosji*, HUDOC, pkt 42.

<sup>20</sup> Wyrok ETPC z 31.05.2011 r., 59000/08, *Kontalexis przeciwko Grecji*, HUDOC, pkt 41, 44; wyrok ETPC z 4.03.2003 r., 63486/00, *Posokhov przeciwko Rosji*, HUDOC, pkt 39, 43.

<sup>21</sup> Wyrok 6945/04, *Ilatovskiy*, pkt 40.

<sup>22</sup> Wyrok 26374/18 *Astradsson*, pkt 115–118.

<sup>23</sup> Wyrok 26374/18 *Astradsson*, pkt 102.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

26. W ocenie RPO w procesie powoływania do pełnienia urzędu sędziego ID SN, jakim jest Pozwany, doszło do szeregu uchybień wyczerpujących kryterium rażącego naruszenia prawa i powodujących bezskuteczność samego aktu powołania. Należą do nich: (1) wszczęcie procedury nominowania na podstawie aktu niezgodnego z Konstytucją RP (oświadczenie Prezydenta RP bez wymaganej kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów); (2) udział w procesie nominowania Krajowej Rady Sądownictwa, organu obsadzonego w niekonstytucyjny sposób, niedającego rękojmi niezawisłości i niezależności; (3) intencjonalne uniemożliwienie uprzedniej kontroli sądowej aktu powołania, polegające również na tym, że KRS nie przekazała właściwemu sądowi krajowemu (NSA) odwołań kandydatów na sędziów oraz przekazała uchwałę nr 317/2018 Prezydentowi RP zanim upłynął termin na jej zaskarżenie przez uprawnione jednostki przed właściwym sądem; (4) brak możliwości podporządkowania się wiążącemu orzeczeniu sądowemu (Naczelnego Sądu Administracyjnego), które zapadnie w przedmiocie uchwały KRS nr 317/2018 ze względu na wykonanie tej uchwały poprzez nominowanie objętych nią sędziów przez Prezydenta RP przed zakończeniem kontroli sądowej toczącej się przed NSA, który zwrócił się do TS z odesłaniem prejudycjalnym w sprawie C-824/18.
2. Skuteczna kontrola sądowa procesu nominacji sędziów przez sąd krajowy we współpracy z TS w trybie prejudycjalnym
27. Sąd odsyłający w niniejszej sprawie przedstawił Wysokiemu Trybunałowi stanowisko, w którym uważa, że państwo członkowskie (w tym w szczególności Prezydent RP) ma obowiązek powstrzymać się z nominacją sędziego do czasu rozstrzygnięcia przez sąd krajowy, w niezbędnym zakresie – w ramach dialogu z Trybunałem Sprawiedliwości, wniesionych środków zaskarżenia przeciwko uchwale KRS, na podstawie której Prezydentowi RP przedstawiani są kandydaci na sędziów SN.
28. RPO podziela stanowisko, że dochodzi do rażącego naruszenia reguł prawa krajowego dotyczących powoływania sędziów w szczególności w tym, że powołanie do pełnienia urzędu sędziego nastąpiło mimo uprzedniego zaskarżenia do właściwego sądu krajowego (Naczelnego Sądu Administracyjnego) uchwały organu krajowego (Krajowej Rady Sądownictwa) obejmującej wnioski o jej powołanie do pełnienia urzędu sędziego oraz mimo niezakończenia postępowania przed właściwym sądem krajowym (Naczelny Sąd Administracyjny) przed doręczeniem aktu powołania, którym objęty jest Pozwany.
29. W istocie te elementy odnoszą się do kwestii braku dokonania przed objęciem urzędu sędziego skutecznej kontroli sądowej procesu nominacji sędziego przez właściwy sąd krajowy (w tym wypadku NSA). Ten element odesłania sądu krajowego ma również związek z ewentualnym i potencjalnym osłabieniem skuteczności (*effét utile*) orzeczeń prejudycjalnych TS, ponieważ kontrola sądowa NSA uchwały KRS nr 317/2018, którą objęty był Pozwany, jest bezpośrednio powiązana z wniesionym przez ten sąd pytaniem prejudycjalnym zawisłym przez TS w sprawie C-824/18.
30. W tym względzie wymaga podkreślenia, że przeprowadzenie kontroli sądowej procesu nominacji sędziów jest wymogiem polskiego prawa konstytucyjnego, co sąd odsyłający przedstawił przekonująco w pkt 22–29 odesłania prejudycjalnego (s. 18–21). Dodatkowo Prezydent RP w procesie nominacji sędziego do IDSN uniemożliwił realizację przyszłego orzeczenia sądu krajowego w przedmiocie ważności uchwały KRS i udaremnił zapewnienie skuteczności przyszłemu orzeczeniu TS w sprawie C-824/18. Sposób powoływania sędziów pozostaje w ścisłym związku z konstytucyjnymi zasadami niezależności władzy sądowniczej

i wpływa na prawidłową realizację praw podmiotowych jednostki zarówno w zakresie prawa do sądu, jak i prawa dostępu do służby publicznej (por. Tuleja Piotr (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019).

31. W tym miejscu należy zauważyć, że w wyroku z 27 maja 2008 r. w sprawie o sygn. SK 57/06 Trybunał Konstytucyjny – odnosząc się do obowiązującego wówczas art. 13 ust. 2 ustawy z 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa – uznał za „niekonstytucyjne ograniczenia w prawie do odwołania od uchwał Rady dotyczących nieprzedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata na stanowisko sędziego”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił w tym wyroku również fakt, że merytoryczna ingerencja sądu w rozstrzygnięcie KRS jest niedopuszczalna. RPO stoi na stanowisku, że pozbawienie kandydatów do urzędu sędziego Sądu Najwyższego prawa do odwołania się do Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanowi naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 6 i 13 EKPC.
32. Brak możliwości podporządkowania się orzeczeniu sądu krajowego dokonującemu kontroli uchwały KRS powoduje, że procedura mianowania nie została prawidłowo zakończona, a akt powołania jest prawnie bezskuteczny. W istocie rzeczy Prezydent RP nie otrzymał skutecznie wniosku KRS w sprawie powołania sędziego, bo uchwała organu w tej sprawie nie uprawomocniła się wskutek zaskarżenia. RPO zgadza się również z argumentami sądu odsyłającego co do tego, że naruszenia te, mające na celu udaremnienie kontroli sądowej, miały charakter intencjonalny (zob. np. pkt 22, s. 13 odesłania prejudycjalnego), tj. zostały podjęte z zamiarem unicestwienia skutków kontroli sądowej uchwały KRS nr 317/2018 przez Naczelną Radę Administracyjną, na podstawie której Pozwany został powołany przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego w IDSN.
33. Oprócz wymiaru krajowego, RPO pragnie również wskazać ewentualny dodatkowy wymiar sytuacji prawnej przed sądem odsyłającym, związany bezpośrednio z zasadą skutecznej ochrony sądowej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP UE.
34. Należy zauważyć, że procedura powołania na sędziego SN jest objęta zasadą skutecznej ochrony sądowej i jako taka podlega kontroli sądowej. Zgodnie z orzecznictwem TS, na tle standardu z art. 47 KPP UE celem zasady skutecznej ochrony sądowej jest przyznanie prawa do jednej instancji sądowej w celu dochodzenia swoich praw. Oznacza to, że państwo członkowskie bezwzględnie jest zobowiązane do ustanowienia co najmniej jednej instancji sądowej spełniającej wszystkie wymogi z art. 47 KPP UE (a tym samym również art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE)<sup>25</sup>.
35. TS uznaje, że elementem badania standardu niezawisłości sędziowskiej jest sposób powoływania sędziów. W ocenie TS, „[...] 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 uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do sprzecznych ze sobą interesów”<sup>26</sup>. W ocenie RPO standard ma również zastosowanie do postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa i do środków odwoławczych od jej uchwał ze względu na kluczową rolę, jak ją organ ten pełni w procedurze powoływania sędziów SN.

<sup>25</sup> Zob. wyrok TS z 28.07.2011 r., C-69/10, *Brahim Samba Diouf v Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'immigration*, EU:C:2011:524, pkt 69 – dalej: wyrok C-69/10, *Diouf*.

<sup>26</sup> Zob. wyrok C-216/18 PPU, *LM*, pkt 66.

36. Biorąc pod uwagę, że, jak wspomniano, TS do gwarancji niezawisłości i bezstronności zalicza sposób powoływania członków organu, w ocenie Rzecznika uprawnienia sędziów do podejmowania działań na mocy zasady skutecznej ochrony sądowej przed sądami krajowymi w celu ochrony ich statusu powinny być rozszerzone na proces nominacji sędziów (a zatem przyznane w tym zakresie również kandydatom na sędziów). Roszczenie kandydatów na sędziów o ochronę sądową jest w tym kontekście istotne, jeśli państwo swoimi działaniami ingeruje w proces powoływania w sposób, który może się wiązać z późniejszym kwestionowaniem niezależności sędziego. Jak bowiem stwierdził TS, „Istotne jest bowiem nie tylko to, aby sędziowie byli niezależni i bezstronni, ale również i to, aby procedura mianowania wywoływała takie wrażenie. W związku z tym zasady dotyczące mianowania sędziego powinny być ściśle przestrzegane. W przeciwnym razie zaufanie obywateli i społeczeństwa co do niezawisłości i bezstronności sądów mogłoby zostać zachwiane”<sup>27</sup>. Również ETPC w wyroku w sprawie *Astradsson* przyjął, że proces nominacji sędziów powinien gwarantować zaufanie społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości, a proces kształtowania organów władzy sądowniczej powinien mieć źródła w aktach normatywnych spełniających wymogi właściwe dla demokratycznego państwa prawa<sup>28</sup>. Oznacza to, że zarówno z orzecznictwa TS, jak i ETPC, można wywieść wymóg kontroli sądowej uchwał o nominacji kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego.
37. RPO pragnie wskazać, że kryterium sądu w rozumieniu prawa Unii wymaga, by sam proces nominacji odpowiadał wymogom skutecznej ochrony sądowej. Oznacza to, zdaniem RPO, konieczność istnienia sądowej kontroli procedury nominacji. Skoro gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają wprowadzenia przez ustawodawcę zasad dotyczących powoływania do pełnienia urzędu sędziego, który pozwoli wykluczyć uzasadnione wątpliwości, to musi istnieć droga sądowa umożliwiająca weryfikację tych okoliczności.
38. Taka kontrola sądowa powinna umożliwiać skuteczną kontrolę tego procesu, co oznacza, że powinna (a) nastąpić przed nominacją, ponieważ potem sędzia jest chroniony przez zasadę nieusuwalności, a także (b) pozwolić na wyjaśnienie wszelkich aspektów procesu nominacji, w tym dochowania wymogów wynikających z prawa Unii, także – jeśli sąd przeprowadzający kontrolę prawidłowości procesu nominacji uzna to za niezbędne – we współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości co do znaczenia prawa UE w tym procesie, i wymogów jakie stawia zasada skuteczności ochrony sądowej.
39. Ta kwestia będzie przedmiotem rozważań TS z powodu pytania prejudycjalnego Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie C-824/18, do którego RPO również przystąpił. Wszelkie poczynione tam argumenty na rzecz przeprowadzenia skutecznej kontroli sądowej procesu nominacji sędziowskiej należy przejąć w niniejszym postępowaniu.
40. Dodatkowo standard skutecznej kontroli sądowej procesu nominacji został wskazany przez TS w wyroku z 19.11.2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18<sup>29</sup>. Skoro ostateczne decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania do pełnienia urzędu sędziego, nie mogą być przedmiotem zaskarżenia, warunek istnienia skutecznej kontroli sądowej musi zostać prawidłowo zrealizowany na etapie poprzedzającym decyzję Prezydenta. Ustawodawca zobowiązany jest zatem zapewnić taką kontrolę w odniesieniu do uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, która dokonuje selekcji kandydatów i przedstawia Prezydentowi wniosek

<sup>27</sup> Wyrok T-639/16, *FV*, pkt 75.

<sup>28</sup> Wyrok 26374/18 *Astradsson*, pkt 69, 75.

<sup>29</sup> Wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 145.



w sprawie ich powołania. Trybunał wskazał przy tym, że kontrolę uchwały KRS obejmującej rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego można uznać za skuteczną, jeżeli zapewnione jest badanie przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie<sup>30</sup>.

41. Umożliwienie skutecznej kontroli sądowej procesu nominacji sędziowskich oznacza również wymóg przestrzegania orzeczeń sądów krajowych podejmowanych w ramach procesu kontroli. Jak stwierdza TS w wyroku *Torubarov*, prawo do skutecznego środka prawnego byłoby iluzoryczne, gdyby porządek prawny państwa członkowskiego dopuszczał możliwość, by prawomocne i wiążące orzeczenie sądu pozostawało bezskuteczne ze szkodą dla danej strony<sup>31</sup>. Zatem, pominięcie w procesie prowadzącym do nominacji na stanowisko sędziowskie prawomocnego orzeczenia sądu krajowego, które zapadnie w przedmiocie uchwały KRS nr 317/2018, narusza zasadę skutecznej ochrony sądowej (Art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP) i czyni ją iluzoryczną. Z tego powodu wszystkie następne czynności dokonane przez organy krajowe powinny pozostać bezskuteczne na mocy prawa unijnego, jako sprzeczne z bezpośrednio skutecznym postanowieniem prawa UE.
42. Dodatkowym wymiarem pominięcia przyszłego prawomocnego orzeczenia sądu krajowego jest okoliczność, że ostateczna decyzja w przedmiocie kontroli sądowej tej procedury miała zapaść po uzyskaniu przez NSA w sprawie C-824/18 odpowiedzi na pytania prejudycjalne udzielone w trybie art. 267 TFUE. W tym czasie władze państwa członkowskiego podejmują intencjonalne działania zmierzające do uniemożliwienia zastosowania przyszłego wyroku prejudycjalnego TS przez NSA.
43. Ustawodawca wprowadził nakaz w trybie ustawy umorzenia postępowania toczącego się przed NSA. To stało się powodem wystąpienia przez NSA w dniu 26 czerwca 2019 r. z dodatkowym odesłaniem prejudycjalnym w sprawie C-824/18 w zakresie interpretacji, uregulowanej w art. 2 TUE, zasady państwa prawa, której nieodłącznym elementem jest zasada skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP UE) oraz wynikająca z niej zasada niezawisłości sędziów i niezależności sądów krajowych będących elementem europejskiego systemu wymiaru sprawiedliwości, stojących na straży praw wynikających nie tylko z prawa krajowego, ale również z prawa UE. Pytania NSA sprowadzają się do konieczności udzielenia odpowiedzi przez TS, czy wskazane wyżej przepisy TUE (w szczególności art. 2 TUE i art. 19 ust. 1 TUE), a w związku z nimi również art. 47 KPP oraz inne przepisy prawa UE wymienione w postanowieniu II GOK 2/18, odnoszące się do zasady państwa prawnego oraz prawa do skutecznego środka prawnego i skutecznej ochrony sądowej, powinny być interpretowane w sposób, z którego wynika zakaz zniweczenia prawa do sądu w zakresie odnoszącym się do kontroli uchwał KRS poprzez wprowadzenie do porządku prawnego państwa członkowskiego przepisów nakazujących umorzenie toczących się w tym przedmiocie postępowań z mocy prawa, czego skutkiem jest również pozbawienie możliwości sądu ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit 3 TFUE (tj. NSA) możliwości skierowania pytania prejudycjalnego do TS i uzyskania wyroku zawierającego wiążącą dla sądu krajowego i innych organów państwa wykładnię prawa unijnego.

<sup>30</sup> Zob. podobnie wyrok ETPC z 18.10.2018 r., 80018/12, *Thiam przeciwko Francji*, I-IUDOC, pkt 25, 81.

<sup>31</sup> Wyrok TS z 29.07.2019 r., C-556/17, *Alekszj Torubarov przeciwko Bevandorlasi es Menekultugyi Hivatal*, EU:C:2019:626, pkt 57 – dalej: wyrok C-556/17, *Torubarov* podobnie zob. wyrok TS z 30.06.2016, C-205/15; *Toma i Biroul Executorului Judecatoresc Horatiu-Vasile Cruduleci*, EU:C:2016:499, pkt 43.



44. Taki sam skutek ma, w przekonaniu RPO, pominięcie przez organy państwa, w tym Prezydenta RP, przyszelego prawomocnego orzeczenia sądu krajowego w przedmiocie kontroli uchwały KRS nr 317/2018 z uwzględnieniem odpowiedzi wydanej przez TS w trybie prejudycjalnym. W ocenie RPO, takie działanie organów państwa narusza art. 267 TFUE poprzez ograniczenie skuteczności (*effet utile*) procedury prejudycjalnej i orzeczeń TS wydanych w tej procedurze, które wiążą wszystkie organy państwa zgodnie z zasadą lojalności art. 4 ust. 3 TUE<sup>32</sup>.
45. RPO podkreśla, że pominięcie w procesie nominacji przyszelego wiążącego orzeczenia sądu krajowego powoduje, że zachodzi zatem nie tylko sytuacja rażącego naruszenia prawa krajowego, ale również do rażącego naruszenia unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej. Stąd osoba powołana w ten sposób na urząd sędziowski nie może być uznana za sędziego w rozumieniu prawa Unii. Nie może zatem wchodzić w skład organu sądowego, a dokonywane przez nią czynności i wydawane akty nie spełniają wymogów skutecznej ochrony sądowej w systemie prawa UE.
3. Inne okoliczności mogące mieć wpływ na bezstronność i niezawisłość sędziego
46. Przeprowadzenie procedury nominacji sędziego IDSN w sposób opisany w pkt III. 1. i III.2. powyżej, nie daje również gwarancji, że sędzia ten odpowiada wymogom niezawisłości i bezstronności. RPO pragnie przedstawić jeszcze inne okoliczności, które mogą mieć wpływ na tę ocenę.
47. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że mechanizm mianowania nowych sędziów SN został w ostatnich latach zmieniony w sposób fundamentalny. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania materialnoprawne i instytucjonalno-proceduralne, a także faktyczny ciąg podejmowanych czynności oraz okoliczności towarzyszące procesowi wyboru nowych sędziów SN, w tym i spornego sędziego IDSN, J.M., uzasadniają stanowisko, że osoby te zostały powołane do pełnienia urzędu z rażącym naruszeniem prawa.
48. Ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym wprowadziła zasadnicze zmiany w procedurze wyboru kandydatów i mianowania sędziów SN<sup>33</sup>. Tryb mianowania nowych sędziów SN przeprowadzony w 2018 r., po raz pierwszy według nowych reguł, wzbudził zasadnicze wątpliwości co do legalności i rzetelności wyboru kandydatów przez KRS.
49. Sam proces naboru kandydatów został zainicjowany oświadczeniem Prezydenta RP<sup>34</sup> wydanym bez wymaganej konstytucyjnie kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Cała procedura objęta była zatem pierwotną wadą prawną powodującą nieważność postępowania krajowego.
50. Z kolei selekcji kandydatów na sędziów SN dokonywała KRS, organ, który zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP – ma stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw<sup>35</sup> na nowo ukształtowały skład osobowy Krajowej Rady Sądownictwa w ten sposób, że zapewniły dominujący wpływ czynnika politycznego na obsadę tego organu. KRS swoją działalnością daje w praktyce dowody, że w stoi na straży interesów politycznych, wspierając rządzącą większość we wprowadzaniu i utrwalaniu zmian w sądownic-

<sup>32</sup> Zob. m.in. postanowienie TS z 12.02.2019, C-8/19 PPU, *Postępowanie karne przeciwko RH*, pkt 39–43.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 5, ze zm.

<sup>34</sup> Obwieszczenie Prezydenta RP z 24.05.2018 r. nr 127.1.2018 o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym, *Dziennik Urzędowy RP Monitor Polski* z 2018 r., poz. 633.

<sup>35</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 3 ze zm.

twie, z których wiele spotkało się z bardzo surową oceną instytucji międzynarodowych, w tym Komisji Europejskiej<sup>36</sup>, Parlamentu Europejskiego<sup>37</sup>, Komisji Weneckiej<sup>38</sup>, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy<sup>39</sup>, Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich<sup>40</sup>, specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników<sup>41</sup>, a także z negatywną oceną Trybunału Sprawiedliwości w wyrokach wydanych w postępowaniu z art. 258 TFUE<sup>42</sup>.

51. W opinii RPO należy wziąć także pod uwagę problem utajnienia list poparcia przez sędziów kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa. Kancelaria Sejmu RP odmówiła ujawnienia tych list powołując się na art. 11 c ustawy o KRS, który stanowi, że zgłoszenia kandydatów na członków KRS Marszałek Sejmu RP niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników. Takim załącznikiem jest wykaz sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 28 czerwca 2019 r. (sygn. akt I OSK 4282/18) oddalił jednak skargę kasacyjną Szefa Kancelarii Sejmu RP, uznając, że taka lista poparcia stanowi informację publiczną podlegającą udostępnieniu.
52. Pomimo jednak prawomocności wyroku NSA, który zgodnie z art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>43</sup> wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (organ nadzorczy stojący na straży ochrony danych

<sup>36</sup> Opinia Komisji z 1.06.2016 r.; Zalecenie Komisji (UE) 2016/1374 z 27.07.2016 r. w sprawie praworządności w Polsce (Dz.Urz. UE L 217, s. 53); Zalecenie Komisji (UE) 2017/146 z 21.12.2016 r. w sprawie praworządności w Polsce (Dz.Urz. UE L 22 z 2017 r., s. 65); Zalecenie Komisji (UE) z 26.07.2017 r. w sprawie praworządności w Polsce (Dz.Urz. UE L 228 z 2017 r., s. 19); Zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z 20.12.2017 r. w sprawie praworządności w Polsce (Dz.Urz. UE L 17 z 2018 r., s. 50); Uzasadniony wniosek Komisji Europejskiej z 20.12.2017 r. zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący praworządności w Polsce, COM(2017) 835 final.

<sup>37</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 13.04.2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce (2015/3031(RSP)); Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15.11.2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce (2017/293 l(RSP)); Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 1.03.2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce (2018/254 l(RSP)).

<sup>38</sup> Poland – Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal, adopted by the Venice Commission at its 108th Plenary Session, (Venice, 14–15 October 2016), CDL-AD(2016)026; Poland – Opinion on the Act on the Public Prosecutor’s office, as amended, adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8–9 December 2017), CDL-AD(2017)028; Poland – Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, adopted by the Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8–9 December 2017), CDL-AD(2017)031.

<sup>39</sup> List Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 31.03.2017 do Marszałka Sejmu, CommHR/NM/sf 015-2017; List Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 19.13.2017 do Prezesa Rady Ministrów, CommHR/NM/sf 001-2018; Raport z 28.06.2019 po wizycie w Polsce w dniach 11–15.03.2019 r., CommDH(2019)17.

<sup>40</sup> Statement of 17.07.2017 the CCJE Bureau on the Polish Parliament’s recent adoption of two Acts on the Polish judiciary and on the draft Act on the Polish Supreme Court, CCJE-BU(2017)6; Opinion of 12.10.2017 of the CCJE Bureau following the request of the Polish National Council of the Judiciary to provide an opinion with respect to the Draft Act of September 2017 presented by the President of Poland amending the Act on the Polish National Council of the Judiciary and certain other acts, CCJE-BU(2017)9REV.

<sup>41</sup> Report of 5.04.2018 of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers on his mission to Poland, Resolution A/HRC/38/38/Add.1.

<sup>42</sup> Wyrok TS z 24.06.2019 r., C-619/18 *Komisja przeciwko Polsce (niezależność Sądu Najwyższego)*, EU:C:2019:531; wyrok TS z 5.11.2019 r., C-192/18 *Komisja przeciwko Polsce (niezależność sądów powszechnych)*, EU:C:2019:924.

<sup>43</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2325.

osobowych) wydał dwa postanowienia nakazujące ograniczenie przetwarzania danych osobowych sędziów, którzy poparli kandydatów na członków KRS, czym w praktyce uniemożliwił ich upublicznienie. RPO zaskarżył oba postanowienia Prezesa Urzędu do sądu administracyjnego, jednak do dnia dzisiejszego sprawy te nie zostały rozpoznane<sup>44</sup>. Co więcej, grupa posłów na Sejm RP zaskarżyła art. 1 i c ustawy o KRS, rozumiany w ten sposób, że nie daje on podstaw do odmowy udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybieranego spośród sędziów, do Trybunału Konstytucyjnego jako niezgodny z Konstytucją RP. Na skutek tego posunięcia Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych zawiesił swoje postępowania, co w praktyce zamroziło kwestię publikacji list poparcia. Trudno, w ocenie RPO, ocenić te działania inaczej jako intencjonalne uniemożliwianie upublicznienia list poparcia, co nasuwa wątpliwości zarówno co do prawidłowości procedury zgłaszania kandydatów na członków KRS, jak i co do prawidłowości powołania i funkcjonowania KRS w ogóle.

53. Udział KRS mógłby przyczynić się do obiektywizacji procesu nominacji sędziowskich, gdyby organ ten był wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej, w tym i od Prezydenta RP<sup>45</sup>. Zgodnie ze wskazówką udzieloną przez TS, stopień niezależności KRS może mieć znaczenie dla oceny, czy wybrani przez nią sędziowie spełniają wymogi niezawisłości i bezstronności<sup>46</sup>. Według RPO uzasadnione są obawy, że nowo powołane izby SN, tj. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izba Dyscyplinarna, nie spełniają wymogów sądu w rozumieniu prawa Unii. Na taką ocenę składa się szereg okoliczności, które TS wskazał w wyroku w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18<sup>47</sup>.
54. Stopień niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu zadań powierzonych jej przez ustawodawstwo krajowe jako organowi, któremu na mocy art. 186 ust. 1 Konstytucji RP powierzono misję stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, może mieć bowiem znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 47 KPP.
55. Trybunał stwierdził, że to do sądu odsyłającego będzie należało ustalenie – na podstawie wszystkich okoliczności zarówno faktycznych, jak i prawnych, dotyczących zarazem okoliczności, w jakich członkowie KRS zostali wybrani, oraz sposobu, w jaki organ ten konkretnie wypełnia wyznaczoną mu rolę – czy KRS daje wystarczające gwarancje niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Istotnym elementem, który należy wziąć pod uwagę jest również kwestia zakresu możliwej kontroli sądowej uchwały KRS obejmującej rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tego sądu.
56. Co istotne, TS wskazał również, że o ile pojedynczo każdy z wyróżnionych w ten sposób przez ten sąd czynników może sam w sobie nie podlegać krytyce i wchodzić w tym wypadku w zakres kompetencji państw członkowskich oraz dokonywanych przez nie wyborów, o tyle ich zbieg, w połączeniu z okolicznościami, w jakich wyborów tych dokonano, może

<sup>44</sup> Sprawa prowadzona pod sygn. VII.6060.35.2019; zob. komunikat RPO: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-skarzy-decyzje-puodo-ws-list-poparcia-kandydatow-do-krs>.

<sup>45</sup> Wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 137–138.

<sup>46</sup> Wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 139.

<sup>47</sup> Wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 139–145.

jednak prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów, nawet jeżeli taki wniosek nie nasuwałby się, gdyby czynniki te były rozpatrywane oddzielnie.

57. W przekonaniu RPO oznacza to, że istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że sędziowie powołani przez KRS w obecnym kształcie nie dają wystarczającej gwarancji bezstronności i niezawisłości. Kryteria, które w tym względzie wyznaczył TS wynikają z zasady skutecznej ochrony sądowej zawartej w art. 47 KPP UE (oraz tożsamego z nim pod względem standardu ochrony art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE). Ponieważ TS uznał ten przepis za bezpośrednio skuteczny, kryteria te mogą być sprawdzane i oceniane w postępowaniu sądowym przed sądami krajowymi.
58. W tym świetle szczególnie rażące wydają się wskazane przez sąd odsyłający próby, podejmowane przez organy władzy ustawodawczej i wykonawczej, intencjonalnego udaremnienia dokonania kontroli sądowej procesu nominacji, w ramach którego powyższe kryteria dotyczące niezależności KRS od władzy ustawodawczej, wykonawczej i Prezydenta RP mogłyby stać się przedmiotem skutecznej kontroli sądowej. W tym samym rządzie należy postawić zarówno ustawowy nakaz umorzenia postępowań toczących się przed NSA, pominięcie prawomocnych orzeczeń NSA wstrzymujących proces nominacji (zob. zawisłe przed TS postępowanie w sprawie C-487/19), jak i dokonanie aktu nominacji przez Prezydenta RP z pominięciem wyniku toczących się postępowań sądowych w przedmiocie kontroli uchwał KRS.
59. RPO pragnie dodatkowo zwrócić uwagę na jeszcze jedną okoliczność, która może świadczyć o intencjonalnej próbie udaremnienia jakiegokolwiek kontroli sądowej statusu sędziów nominowanych w sposób, w jaki został nominowany Pozwany jako sędzi IDSN. Stało się to widoczne w szczególności po wyroku TS w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, z którego wynika wysokie prawdopodobieństwo zagrożenia dla niezależności sędziów krajowych nominowanych przez KRS w obecnym składzie. Władze podejmują działania mające na celu wywołanie efektu mrozącego wobec sędziów, którzy podejmują się, w toczących się przed nimi sprawach z elementem unijnym, praktycznego zastosowania kryteriów wskazanych przez TS w kontekście KRS.
60. Przykładem tego typu działań są represje, które spotkały P. Juszczyzyna, sędziego Sądu Rejonowego w Olsztynie, który był sędzią delegowanym i orzekającym w Sądzie Okręgowym w Olsztynie. Sędzia ten, podczas rozpoznawania apelacji w sprawie cywilnej, kierując się wyrokiem TS, wydał zarządzenie nakazujące Kancelarii Sejmu RP przekazanie list poparcia kandydatur powołanych w 2018 r. nowych członków KRS, w celu zweryfikowania prawidłowości powołania sędziego orzekającego w pierwszej instancji. Minister Sprawiedliwości natychmiast odwołał tego sędziego z delegacji do sądu wyższej instancji, rzecznik dyscyplinarny wszczął przeciwko niemu postępowanie dyscyplinarne<sup>48</sup>, a prezes Sądu Rejonowego w Olsztynie zawiesił sędziego w wykonywaniu czynności służbowych. Sędziego P. Juszczyzyna spotkały zatem represje za decyzję podjętą w sferze orzekania, z uwzględnieniem wskazówek TS. Należy przy tym wskazać, że o wszystkich trzech środkach podjętych wobec sędziego zdecydował albo bezpośrednio Minister Sprawiedliwości albo osoba przez niego mianowana (rzecznik dyscyplinarny, prezes sądu – a przy tym członek nowej KRS). Dodać należy, że z treści komunikatu rzecznika dyscyplinarnego wynika, że zarzuty postawione przez rzecznika

<sup>48</sup> Komunikat Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych z 29.11.2019 (data nieoznaczona w komunikacie) w sprawie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko Pawłowi J., sędziemu Sądu Rejonowego w Olsztynie, <http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2019/11/Komunikat-Pawel-J-01sztyn.pdf> (dostęp 3.12.2019 r.).

dyscyplinarnego zawierają również zarzut popełnienia przestępstwa nadużycia władzy przez funkcjonariusza publicznego (art. 231 § 1 Kodeksu karnego). W związku z tym sędziemu, który próbował zastosować wyrok prejudycjalny TS, grozi również odpowiedzialność karna.

61. Podobnie trzem sędziom Sądu Okręgowego w Krakowie, którzy realizując wskazówki TS, w ramach postępowania odwoławczego postanowili dokonać oceny prawidłowości powołania asesora, rzecznik dyscyplinarny postawił z tego powodu zarzuty dyscyplinarne<sup>49</sup>.
62. W ocenie RPO ustawodawca intencjonalnie ukształtował obecny system odpowiedzialności dyscyplinarnej w sądownictwie powszechnym w taki sposób, aby wykorzystywać go jako instrument kontroli politycznej nad sędziami, co stanowi zresztą przedmiot postępowania przed TS zainicjowanego przez Komisję Europejską w trybie art. 258 TFUE (sprawa C-791/19). Działania takie dobitnie świadczą o naciskach władzy politycznej na sędziów, łamią zasadę podziału władz, burzą społeczny obraz sądów jako organów niezależnych.
63. RPO stwierdza, że niektóre organy państwa usiłują wywierać systematyczny, nieuprawniony nacisk na sędziów i w skali kraju wywołać efekt mrozący nastawiony na udaremnienie wykonania wydanego przez TS orzeczenia prejudycjalnego. Efekt ten może objąć również kolejne wyroki, które mogą zostać wydane w sprawach dotyczących sytuacji w polskim wymiarze sprawiedliwości, a które są przedmiotem postępowania w TS. Sędzia polski, który podejmuje czynności kierując się wskazówkami udzielonymi przez Trybunał w kontekście weryfikacji prawidłowości procesu nominacyjnego sędziów naraża się obecnie na szykany i represje, może zostać ukarany za podjęcie czynności nie po myśli władzy politycznej. Praktyka regularnej opresji wobec polskich sędziów stanowi jaskrawe zaprzeczenie standardu ochronnego wyrażanego przez TS, zabezpieczającego sędziów przed wszelką ingerencją i naciskami z zewnątrz, tak w formie bezpośredniej jak pośredniej. Działania te obliczone są na zniechęcenie sędziów krajowych do uwzględniania wskazówek TS, wykształcenie przekonania o nieprzydatności procedury prejudycjalnej i powstrzymanie sędziów przed występowaniem z dalszymi odesłaniami. Podjęte działania stanowią niedozwoloną ingerencję w niezależność sądów i niezawisłość sędziów krajowych, ograniczają skuteczność wyroków TS, a tym samym zagrażają pełnej skuteczności prawa UE.

#### IV. Badanie statusu sędziego krajowego w świetle prawa UE oraz skutki wadliwego powołania dla mocy wiążącej orzeczeń

64. Podstawowym zagadnieniem, które pojawia się w związku z pytaniami SN skierowanymi do TS jest to, czy i ewentualnie w jakim trybie sąd krajowy może badać status osoby powołanej do orzekania jako sędzia SN, w przypadku pojawienia się wątpliwości, czy spełnia ona wymogi sędziego w rozumieniu prawa unijnego, w związku z nominowaniem, które nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa państwa członkowskiego.
65. W pierwszym rzędzie do właściwych organów sądowych państwa członkowskiego należy ocena, czy osoba została powołana na urząd sędziego z rażącym naruszeniem prawa tego państwa. W tej mierze istnieją w zasadzie dwa dopuszczalne mechanizmy prowadzące do uwzględnienia kryteriów prawa unijnego wynikających ze standardu skutecznej ochrony sądowej oraz prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu.

<sup>49</sup> Komunikat Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych z 26.11.2019 r. w sprawie wszczęcia postępowania dyscyplinarnych wobec Rafała L., Wojciecha M. i Kazimierza W., sędziów Sądu Okręgowego w Krakowie, <http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2019/11/Komunikat-S%C4%99dziowie-SO-Krak%C3%B3w-Asesor.pdf> (dostęp: 3.12.2019 r.).



66. Po pierwsze, wywiedziona z zasady pełnej skuteczności (*effet utile*) prawa unijnego – dopuszczalność zbadania statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu sędziego SN w zakresie spełnienia przez nią wymogów sędziego europejskiego w ramach dostępnych środków zaskarżenia. Gdyby zaś w toku kontroli potwierdziła się hipoteza, że ów sędzia SN wymogów unijnych jednak nie spełnia, sąd badający musiałby mieć możliwość odmowy uznania sędziego za sędziego w rozumieniu prawa Unii, ze skutkiem niedopuszczenia go do orzekania w sprawach z elementem unijnym.
67. Po drugie, wynikająca z zasady pierwszeństwa prawa UE – możliwość pominięcia aktu powołania osoby jako sędziego SN, w przypadku ustalenia, że powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa. Sędzia ów stawałby się wtedy „niewidoczny” z punktu widzenia prawa Unii, tak jak „niewidoczny” byłby akt powołania go, i tak jak „niewidoczne” (a więc nie wywierające żadnych skutków prawnych i nie posiadające żadnego znaczenia prawnego) byłyby czynności przez niego dokonywane i wydawane orzeczenia. RPO odniesie się kolejno do obu tych mechanizmów.

#### 1. Badanie statusu sędziego w ramach dostępnych środków kontroli

68. Jeżeli powództwo wniesione przez Skarżącą jest dopuszczalne na gruncie prawa krajowego, to w jego ramach powinna zostać rozpoznana sprawa statusu jako sędziego SN osoby, której czynność (wyznaczenie sądu dyscyplinarnego) może wpłynąć na status zawodowy Skarżącej jako sędziego krajowego objętego ochroną na mocy art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE. Prawo krajowe nie może bowiem stać na przeszkodzie weryfikacji statusu sędziego w świetle prawa UE, jeżeli nie zapewnia możliwości takiej kontroli w ramach żadnego innego postępowania krajowego.
69. Jak wskazał sąd odsyłający w niniejszej sprawie w postanowieniu z 12.06.2019 r., na gruncie prawa krajowego sąd nie ma ani wyraźnego uprawnienia, ani jednoznacznego zakazu badania w ramach postępowania wszczętego przez powódkę, czy osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego SN jest w rzeczywistości sędzią (pkt 18). Nie istnieje także inna szczegółowa, wyspecjalizowana ścieżka sądowa, w której przedmiotem badania mógłby być status tego sędziego. Możliwość zbadania tego statusu w postępowaniu dyscyplinarnym (przed sądem krajowym orzekającym w takim postępowaniu), a zatem w postępowaniu w ramach którego powódka narażona będzie na sankcje, należy uznać za niespełniające wymogów zasady skutecznej ochrony sądowej. Jak stwierdził bowiem TS w wyroku w sprawie *Unibet*, że gdyby jednostka „[...] zmuszona ona była narazić się na wszczęcie przeciwko niej postępowania administracyjnego lub karnego lub na mogące stąd wynikać sankcje, gdyż jest to jedyną drogą zakwestionowania zgodności przepisów prawa krajowego z prawem wspólnotowym, nie byłoby to wystarczające do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej”<sup>50</sup>. Należy dodać, że w sprawie powództwa o ustalenie wniesionego przez Skarżącą, IPSN jest zarazem sądem pierwszej, jak i ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit 3 TFUE. W sprawie toczącej się przed sądem odsyłającym powództwo o ustalenie stosunku służbowego sędziego jest dopuszczalne wedle prawa krajowego. Powstaje jedynie pytanie, czy sąd krajowy może w tej sprawie rozstrzygnąć i ocenić, czy sędzia podejmujący decyzję w sporze objętym prawem UE (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE) został powołany w zgodzie z wymogami zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP UE).
70. Zasada skutecznej kontroli sądowej wymaga, aby wszelkie aspekty prawne i faktyczne sprawy objętej gwarancjami wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP

<sup>50</sup> Wyrok TS z 13.03.2007 C-423/05, *Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern*, ECLI:EU:C:2007:163, pkt 64.



mogły zostać zbadane w toku postępowania sądowego. Skoro sprawa, z którą Skarżąca zwróciła się do sądu, dotyczy ochrony jej statusu jako sędziego europejskiego, jest ona objęta zakresem przedmiotowym art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP. Sąd zatem nie może pominąć podniesionej przez nią kwestii prawnej statusu osoby, która wyznaczyła w jej sprawie sąd właściwy dla postępowania dyscyplinarnego. W razie potrzeby prawo UE stanowi wystarczającą, samodzielną podstawę prawną do przeprowadzania takiego badania w celu zagwarantowania ochrony unijnej<sup>51</sup>.

71. Kwestia podniesiona przez powódkę powinna zostać zbadana przez SN tym bardziej, że zgodnie z prawem krajowym, będąc sądem właściwym do rozpoznania sprawy powódki, SN jest równocześnie sądem ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit 3 TFUE. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału celem zasady skutecznej ochrony sądowej, na gruncie standardu z art. 47 KPP, jest przyznanie prawa do jednej instancji sądowej w celu dochodzenia swoich praw<sup>52</sup>. Oznacza to, że państwo członkowskie bezwzględnie jest zobowiązane do ustanowienia co najmniej jednej instancji sądowej spełniającej wszystkie wymogi z art. 47 KPP (a tym samym również art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE).

72. Nierozpatrzenie kwestii podniesionych przez pozywającą sędzię stanowiłoby odmowę prawa do sądu i tym samym naruszałoby unijną zasadę skutecznej ochrony sądowej. W istocie rzeczy problem podniesiony przez Sąd Najwyższy w pytaniu prejudycjalnym sprowadza się wobec tego do kwestii ograniczenia autonomii proceduralnej państwa członkowskiego ze względu na zasadę pełnej skuteczności prawa Unii, zasadę skutecznej ochrony sądowej i zasadę skuteczności ograniczającą autonomię proceduralną państwa członkowskiego (ponieważ uniemożliwia udzielenie Skarżącej ochrony prawnej dla uprawnień wywiedzionych z prawa UE). Przyjęcie, że w ramach dopuszczalnego powództwa krajowego może nie być możliwości podniesienia i rozpatrzenia zarzutów dotyczących sprzeczności z prawem UE w kontekście nominacji sędziowskiej, uniemożliwiłoby ochronę wywiedzioną z prawa UE, zgodnie z którą sędzia krajowy w swojej sprawie dyscyplinarnej jest uprawniony do zbadania, czy osoby pełniące obowiązki sędziowskie, decydujące w jego sprawie, spełniają kryteria określone przez zasadę skutecznej ochrony sądowej.

2. Bezskuteczność orzeczenia krajowego w sferze prawa UE (*sententia non existens*)

73. Gdyby jednak nie badano statusu osoby jako sędziego w opisanych powyżej okolicznościach, wtedy drugą dopuszczalną możliwością postępowania byłoby pominięcie niezgodnego z wymogami prawa Unii aktu powołania osoby na urząd sędziego SN. Skutek taki oparcie znajduje w zasadzie pierwszeństwa prawa Unii wymuszającej ograniczenie lub wyłączenie skutków aktu sprzecznego z prawem unijnym.

74. Już wcześniej RPO stwierdził, że w procesie wyboru i mianowania nowych sędziów SN doszło do rażącego naruszenia przepisów tak prawa materialnego, jak i proceduralnego (zob. wyżej sekcja III). Sędzia powołany z rażącym naruszeniem prawa nie daje rękojmi niezawisłości i bezstronności, a sąd – w którego składzie sędzia taki by orzekał – nie jest sądem ustanowionym na mocy ustawy. Rażące naruszenie prawa w procesie nominowania

<sup>51</sup> Zob. wyrok TS z 19.06.1990 C-213/89, *The Queen a Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. i in.*, EU:C: 1990:257, pkt 20.

<sup>52</sup> Wyrok TS z 17.07.2014 r. C-169/14, *Juan Carlos Sanchez Morcillo i Maria del Carmen Abril Garcia przeciwko Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A.*, ECLI:EU:C:2014:2099, pkt 36; dalej: wyrok C-69/10, *Diouf* pkt 69; wyrok TS z 11.03.2015 r. sprawy połączone C-464/13 i C-465/13 *Europäische Schule München przeciwko Silvanie Oberto i Barbarze O'Leary*, ECLI:EU:C:2015:163, pkt 73.

powoduje wadliwość powołania i prowadzi do uznania, że osoba nie mogła zostać skutecznie powołana do pełnienia urzędu sędziowskiego. Nie jest zatem uprawniona do wykonywania funkcji judykacyjnych, nie może orzekać ze skutkiem w obrębie prawa UE. Na gruncie orzecznictwa TS ochrona zapewniana przez prawo Unii nie może być bowiem uzależniona od aktu niezgodnego z prawem Unii<sup>53</sup>. W takiej sytuacji organ państwa członkowskiego orzekający w sprawie objętej ochroną art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE ma obowiązek odmówić uznania skutków tego aktu, zobowiązany jest ów akt pominąć. Zgodnie z zasadą pierwszeństwa akt pozostający w sprzeczności z prawem UE staje się niewykonalny w sferze prawa Unii. Nie wywołuje w nim skutków prawnych.

75. Mechanizm zasady pierwszeństwa prawa unijnego znajduje zastosowanie przede wszystkim w odniesieniu do norm prawa krajowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Z wyroku *Ciola*<sup>54</sup> wynika jednak, że zasada ta obejmuje swym zakresem również akty indywidualne i konkretne, jakimi są definitywne decyzje administracyjne. Wyroki *Larsy*<sup>55</sup>, *Lucchini*<sup>56</sup>, oraz *Fallimento Olimpclub*<sup>57</sup>, nawiązujące w swych skutkach do wyroku *Ciola*, przyniosły dalsze przykłady ograniczania mocy wiążącej (skutków prawnych) pojedynczych definitywnych rozstrzygnięć krajowych organów sądowych przy zastosowaniu zasady pierwszeństwa. Wyroki te zobowiązują bowiem organy państwa członkowskiego do pominięcia sprzecznych z prawem unijnym skutków definitywnych rozstrzygnięć sądów krajowych w toczących się postępowaniach, jeżeli zawierają one naruszenia, które są nie do zaakceptowania z perspektywy fundamentalnych interesów unijnego porządku prawnego (jak naruszenie kompetencji wyłącznych UE, ograniczenie mocy wiążącej orzeczeń TS, czy ograniczenie skuteczności przepisów dotyczących podatku VAT). W przekonaniu RPO, sytuacja, w której o ochronie uprawnień wywiedzionych z unijnego porządku prawnego rozstrzyga w pierwszej i ostatniej instancji organ, który nie jest sądem w rozumieniu przepisów prawa Unii i nie spełnia wymogów zasady skutecznej ochrony sądowej, stanowi naruszenie podobnej wagi, jak te, które wystąpiły w cytowanych powyżej orzeczeniach, w których TS ograniczył moc wiążącą kraj owych orzeczeń sądowych.
76. RPO pragnie podkreślić, że w orzecznictwie TS znane są już także sytuacje, w których czynności dokonywane przez krajowe organy sądowe wprawdzie mogły mieć skutek na tle systemu prawa krajowego, ale ze względu na niespełnienie wymogów przewidzianych w prawie unijnym, nie wywarły zakładanych skutków w sferze prawa unijnego<sup>58</sup>.
77. Utrwalona w orzecznictwie TS koncepcja krajowego aktu niestosownego wynikająca z połączenia zasady skutku bezpośredniego i zasady pierwszeństwa prowadzi do skutków, które

<sup>53</sup> Zob. wyrok TS z 29.04.1999, C-224/97, *Erich Ciola p. Land Voralberg*, EU:C:1999:212, pkt 33 in fine – dalej: wyrok C-224/97 *Ciola*; wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 160, 164 i 166.

<sup>54</sup> Zob. wyrok C-224/97 *Ciola*. Odnośnie do tego wyroku zob. S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa, a trwałość ostatecznych decyzji administracyjnych i prawomocnych orzeczeń sądowych* (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia Systemowe*, Warszawa 2006, s. 70.

<sup>55</sup> Wyrok TS z 28.06.2001 r. C-118/00 *Gervais Larsy v Institut national d'assurances sociales pour travailleurs independants* (INASTI), EU:C:2001:368.

<sup>56</sup> Zob. wyrok TS z 18.07.2007 C-119/05 *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato p. Lucchini SpA*, EU:C:2007:434.

<sup>57</sup> Wyrok TS z 3.09.2009 C-2/08, *Amministrazione dell'Economia e delle Finanze and Agenzia delle entrate v Fallimento Olimpclub Srl*, EU:C:2009:506.

<sup>58</sup> Zob. wyrok TS z 11.09.2014 C-112/13 *A. przeciwko B. i in.*, EU:C:2014:2195; wyrok TS z 27.05.2019 r. C-508/18 i C-82/19 PPU, OG i PI, EU:C:2019:456.

muszą zostać uwzględnione przez sąd krajowy rozstrzygający spór na tle prawa unijnego. Koncepcja aktu niestosownego na gruncie prawa Unii w sferze następstw prawnych prowadzi do skutków równoważnych koncepcji aktu nieistniejącego (*sententia non existens*)<sup>59</sup>. Skutek ów następuje automatycznie, w szczególności nie wymaga uprzedniego stwierdzenia nieważności ani uchylenia w żadnej z procedur krajowych<sup>60</sup>. Kwalifikacja prawna tego aktu na gruncie prawa krajowego nie ma bowiem znaczenia. Każdy organ państwa członkowskiego zobowiązany jest pominąć ów akt i orzec tak, jak gdyby go nie było. Organ nie musi także oczekiwać a wniosek od zewnętrznego wobec niego podmiotu prawa, powinien to uczynić także z własnej inicjatywy, brak krajowej kompetencji do odmowy zastosowania aktu nie jest przeszkodą. Samoistną podstawę prawną kompetencji, a jednocześnie obowiązku pominięcia aktu, nadaje prawo unijne<sup>61</sup>. W przeciwnym razie ochrona unijnego porządku prawnego przed aktami niezgodnymi z nim, uzależniona zostałaby od krajowych porządków prawnych, co z kolei naruszałoby zasadę autonomii prawa Unii.

78. W rezultacie, sąd odsyłający może uznać sprzeczny z prawem unijnym akt powołania sędziego za nie wywierający skutków prawnych. Orzeknie wtedy o nieistnieniu stosunku służbowego między osobą powołaną do pełnienia urzędu sędziego SN a samym Sądem Najwyższym, przez wzgląd na zasadę pierwszeństwa nie będzie bowiem widział aktu nominacyjnego podjętego z rażącym naruszeniem prawa krajowego oraz zasady skutecznej ochrony sądowej.
79. Za przyjęciem tego rozwiązania przemawiają dwa dodatkowe argumenty. Po pierwsze, należy wskazać, że możliwość sądowej kontroli procedury nominowania sędziów SN została wyłączona intencjonalnie, tak, aby stanowiska te objęły osoby zaproponowane i faktycznie wybrane przez czynnik polityczny. Jak wskazał TS w wyroku z 24.06.2019 r. w sprawie niezależności Sądu Najwyższego, badanie zgodności z prawem unijnym zmian wprowadzanych przez ustawodawcę obejmuje także weryfikację rzeczywistych celów, które im przyświecały<sup>62</sup>. W tym kontekście należy zważyć, iż nie istnieje na gruncie prawa krajowego rzeczywista ścieżka kontroli konstytucyjnej ustawodawstwa krajowego przed obecnym Trybunałem Konstytucyjnym, w której zgodność przepisów ustawowych kształtujących instytucjonalny i proceduralny wymiar procesu nominacji sędziów SN mogła by zostać zbadana pod kątem zgodności z wzorcami konstytucyjnymi niezależności sądów i niezawisłości sędziów, odpowiadającymi wzorcom europejskim. Ponadto ustawodawca uczynił nieskutecznym, a potem całkowicie niedostępnym jakikolwiek tryb efektywnej kontroli sądowej poszczególnych przypadków nominacji na urząd sędziego SN przed wręczeniem nominatowi aktu powołania.
80. RPO zgadza się ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, że celowość działania władzy ustawodawczej i wykonawczej w tym zakresie, powinna prowadzić do nieuwzględniania argumentów odwołujących się do zasady nieusuwalności sędziów oraz zasady pewności prawa, (pkt 23 odesłania prejudycjalnego SN). Intencjonalność nastawiona na omińnięcie lub złamanie obowiązujących reguł nie może być nagrodzona akceptacją tak wprowadzonych zmian (*ex iniuria his non oritur*).
81. Po drugie, brak rozstrzygnięcia w przedmiocie skuteczności powołania osoby jako sędziego SN, powoduje że w obrębie systemu sądowego jednego państwa członkowskiego Unii

<sup>59</sup> Zob. postanowienie SN, s. 5, pkt 12, a także s. 15–16, pkt 16.

<sup>60</sup> Zob. *mutatis mutandis* wyrok TS z 9.03.1978, C-106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato a Simmenthal SA*, EU:C:1978:49, pkt 24; wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 160.

<sup>61</sup> Zob. wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 160.

<sup>62</sup> Wyrok C-619/18 *Niezależność SN*, pkt 82.

mogą zacząć funkcjonować dwie grupy sędziów, tj. sędziowie europejscy odpowiadający standardowi unijnemu, oraz sędziowie pozbawieni tego przymiotu. Ci pierwsi mogą orzekać w sprawach unijnych, ci drudzy natomiast są z tego wyłączeni. Akty przez nich przyjmowane pozostaną niewykonalne w sferze unijnej. Uczestnikom postępowań sądowych może być z czasem trudno odróżniać sędziów spełniających wymogi unijne od pozostałych sędziów. Równoległe funkcjonowanie w wymiarze sprawiedliwości dwóch grup sędziów, którzy pozornie się nie różnią, oraz w rezultacie – dwóch struktur sądowych: sądów unijnych i sądów nie-unijnych, jest nie tylko społecznie niepożądane, ale jest nie do pogodzenia z zasadą skutecznej ochrony sądowej.

#### V. Właściwość zamienna organu sądowego w sprawach z elementem unijnym

82. W ostatnim, piątym pytaniu prejudycjalnym Sąd Najwyższy zmierza do ustalenia reguł właściwości zamiennej organu sądowego, w sytuacji gdy organ, który wskazał ustawodawca, nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii, ponieważ w całości został obsadzony osobami powołanymi do pełnienia urzędu z rażącym naruszeniem prawa.
83. Izba Pracy SN może rozpatrywać wniosek powódki wtedy, gdy zostanie stwierdzone, że izba właściwa na gruncie ustawodawstwa krajowego, tj. Izba Dyscyplinarna SN, nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii. A nie jest sądem, jeśli nie spełnia wymogów sądu wynikających z prawa Unii (art. 19 ust. 1 TUE, art. 267 TFUE, art. 47 KPP), w szczególności jeśli osoby wchodzące w jej skład nie mają przymiotu sędziego w rozumieniu prawa unijnego. W konsekwencji, jeśli osoby powołane do pełnienia urzędu w tej izbie nie są sędziami, automatycznie IDSN pozbawiona jest przymiotu niezależności, nie jest sądem w rozumieniu prawa UE, zatem ustawodawstwo krajowe nie może powierzać jej kompetencji do rozpatrywania sporów dotyczących stosowania prawa UE. Przyznanie jej takiej właściwości powinno pozostać bezskuteczne w sferze unijnej. Podkreślenia wymaga, że problemem dotyczącym sposobu nominacji, który został przedstawiony w niniejszym piśmie w odniesieniu do Pozwanego, obarczeni są wszyscy obecni sędziowie IDSN.
84. Sąd odsyłający, gdyby uznał Izbę Dyscyplinarną SN za pozbawioną przymiotu sądu, będzie zobowiązany wskazać inny organ sądowy właściwy do rozpatrzenia sprawy z wniosku Skarżącej. Ma ona prawo do sądu zagwarantowane prawem unijnym, ponieważ decyzja, którą sąd rajowy podejmie, dotyczy tego, kto w państwie członkowskim Unii może wykonywać władzę sędziowską w kontekście postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów krajowych – czy może być to sędzia, który sam nie spełnia wymogów unijnych.
85. Skoro Izba Dyscyplinarna SN nie może sprawy rozstrzygnąć, jej właściwość zostanie pominięta, rozpoznanie sprawy powinno wtedy zostać dokonane przez inny sąd właściwy. W pierwszym rzędzie sądem właściwym będzie sąd o właściwości ogólnej w zakresie przedmiotowym wniesionej sprawy. Gdyby jednak krajowa właściwość została na wyłączność powierzona organowi nie spełniającemu wymogów niezawisłości i bezstronności, pozbawiłoby to uprawnioną osobę skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TFUE i art. 47 KPP oraz naruszałoby istotę prawa do skutecznego środka prawnego<sup>63</sup>.
86. W takiej sytuacji zasada pierwszeństwa prawa unijnego oraz skutek bezpośredni art. 47 KPP (a także art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE) stanowią wystarczającą podstawę do ustalenia właściwości sądu krajowego na podstawie przepisów wcześniejszych, obowiązujących przed

<sup>63</sup> Zob. podobnie wyrok C-556/17, *Torubarov*, pkt 72.

wprowadzeniem zmiany ustawodawczej przyznającej właściwość organowi niespełniającemu europejskiego standardu sądu<sup>64</sup>. W rezultacie właściwość rzeczową miałby ten organ sądowy, do którego sprawy te należały, zanim wprowadzono zmianę przepisów o właściwości IDSN w tego typu sprawach, jaka toczy się przed sądem odsyłającym.

#### VI. Proponowane odpowiedzi na pytania prejudycjalne

Rzecznik Praw Obywatelskich proponuje w świetle powyższego, aby na pytania prejudycjalne Sądu Najwyższego Trybunał Sprawiedliwości udzielił odpowiedzi twierdzących, tj. że:

- 1) Art. 19 ust. 1 akapit 2 w zw. z art. 47 KPP, art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit 3 TFUE 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, a zarazem w danym państwie członkowskim nie istnieje inna procedura, nieprowadząca do sankcji, w której takie badanie może zostać przeprowadzone w celu udzielenia jednostce ochrony prawnej dla uprawnień wywiedzionych z prawa unijnego.
- 2) Art. 19 ust. 1 akapit 2 w zw. z art. 47 KPP, art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że zasada skutecznej ochrony sądowej oraz skuteczność (effet utile) art. 267 TFUE 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) Art. 19 ust. 1 akapit 2 w zw. z art. 47 KPP, art. 4 ust. 3 TUE 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) Art. 19 ust. 1 akapit 2 w zw. z art. 47 KPP, art. 4 ust. 3 TUE i art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że zasadę skutecznej ochrony sądowej narusza utworzenie przez ustawodawcę krajowego w sądzie krajowym ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit 3 TFUE jednostki organizacyjnej, która nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii, a w której właściwości znajduje się rozstrzyganie sporów, których przedmiotem może być wykładnia albo stosowanie prawa.
- 5) Art. 19 ust. 1 akapit 2 w zw. z art. 47 KPP, art. 4 ust. 3 TUE 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.

<sup>64</sup> Zob. wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 166.

## Załącznik 1.3.2

### Wystąpienie RPO na rozprawie przed TSUE w dniu 22 września 2020 r. w sprawie C-508/19 *Prokurator Generalny*

Pełnomocnicy Rzecznika Praw Obywatelskich na rozprawie:

dr hab. Maciej Taborowski, Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

dr Paweł Filipek, Zespół Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego

#### Plan wystąpienia

Wysoki Trybunał, Rzecznik Praw Obywatelskich odniesie się do sześciu zagadnień:

- I. Artykuł 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych znajdują zastosowanie do niniejszej sprawy.
- II. Sąd krajowy ostatniej instancji może badać umocowanie oraz gwarancje niezawisłości i bezstronności osoby powołanej na stanowisko sędziowskie z naruszeniem zasady skutecznej ochrony sądowej (pytanie nr 1).
- III. Nie jest sędzią w rozumieniu prawa Unii osoba powołana na stanowisko sędziego SN w wyniku procesu nominacyjnego przeprowadzonego z naruszeniem zasady skutecznej ochrony sądowej (pytanie nr 3).
- IV. Zasada pewności prawa oraz gwarancja nieusuwalności sędziów nie mogą wynagradzać intencjonalnego, systemowego naruszania prawa przez władze krajowe.
- V. Czynności i akty dokonane przez osobę nie spełniającą wymogów „sędziego” w rozumieniu prawa Unii, nie wywołują zamierzonych skutków prawnych (pytanie nr 1)
- VI. Właściwość sądową do rozpoznania pozwu w postępowaniu głównym może posiadać jedynie organ odpowiadający wymogom skutecznej ochrony sądowej (pytanie nr 5)
- VII. Podsumowanie
- VIII. (Uwaga końcowa)

#### Wystąpienie

I. Artykuł 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych znajdują zastosowanie do niniejszej sprawy.

1. **Po pierwsze**, sprawa dotyczy statusu osoby powołanej z rażącym naruszeniem prawa na stanowisko sędziego w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Osoba ta mogąc rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, **musi spełniać integralne wymogi skutecznej ochrony sądowej** (*ASJP*, pkt 40).



2. **Po drugie**, spełnienie tych wymogów, również objęte jest zasadą skutecznej ochrony sądowej – musi istnieć **możliwość weryfikacji** statusu i przymiotów sędziego oraz organu sądowego orzekającego w dziedzinach objętych prawem Unii.
3. **Po trzecie**, skoro status tego sędziego objęty jest wymogami skutecznej ochrony sądowej, to ustalenie sądu właściwego do rozpoznania krajowego sporu o ów status, także musi te wymagania spełniać.

II. Sąd krajowy ostatniej instancji może badać umocowanie oraz gwarancje niezawisłości i bezstronności osoby powołanej na stanowisko sędziowskie z naruszeniem zasady skutecznej ochrony sądowej (pytanie nr 1)

4. Rozpatrzenie sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd, ustanowiony na mocy ustawy, jest **indywidualnym prawem jednostki** (art. 47 KPP) oraz **niezbędnym elementem skutecznej ochrony prawnej** (art. 19 TUE). Każda jednostka powinna mieć **możliwość powołania się** na naruszenie tego prawa, a sąd Unii **możliwość oceny** postawionych zarzutów (*Simpson i HG*, pkt 55). Prawo krajowe winno zatem zapewnić ochronę spełnienia tych wymogów, w tym – wskazać organy sądowe i zasady postępowania w sprawach, gdy rodzą się wątpliwości co do sądowego statusu organu (zob. *A.K. i in.*, pkt 115).
5. Co więcej, każdy sąd **z urzędu** powinien badać prawidłowość utworzenia składu orzekającego w świetle wymogów prawa Unii, jeśli pojawi się w tym względzie poważna wątpliwość (*Simpson i HG*, pkt 57–58).

III. Nie jest sędzią w rozumieniu prawa Unii osoba powołana na stanowisko sędziego SN w wyniku procesu nominacyjnego przeprowadzonego z naruszeniem zasady skutecznej ochrony sądowej (pytanie nr 3).

6. W świetle orzecznictwa strasburskiego oraz wyroku *Simpson i HG*, wymogi mianowania sędziów **mają za cel ograniczenie uznaniowości władz** pozasądowych, a zwłaszcza władzy wykonawczej w powoływaniu sędziów. Proces ten ma opierać się o **obiektywne kryteria i rzetelne procedury**. Jest kamieniem węgielnym niezawisłości sędziowskiej.
7. *Czy proces powołania sędziów do Sądu Najwyższego w 2018 r. odpowiadał tej charakterystyce?*
8. **Po pierwsze, w sposób zasadniczy zmieniono procedurę** wyboru sędziów. Uprzednio wymieniono członków Krajowej Rady Sądownictwa – rekomendującej osoby do powołania. Przerwano przy tym konstytucyjnie gwarantowaną kadencję dotychczasowych członków KRS wybieranych przez sędziów. W ich miejsce organ władzy ustawodawczej wybrał osoby w większości **powiązane** z Ministrem Sprawiedliwości.
9. **Po drugie**, proces wyboru był **pospieszny i powierzchowny**. Nie przeprowadzono realnej weryfikacji kandydat. Opierano się na ograniczonym materiale, w większości przedłożonym przez samych zainteresowanych. Oceniano ich na podstawie kilkunastominutowych rozmów.
10. **Po trzecie**, promowano kandydaty **powiązane z organami władzy** politycznej, osób które podążyły ścieżką przypodobania się władzy. Przykładowo, Pozwany został powołany przez Marszałka Sejmu na koordynatora zespołu określanego jako „**Komisja Antywenecka**”, złożonego z osób popierających większość rządzącą, a mającego odeprzeć krytyczną opinię Komisji Weneckiej o zmianach w polskim Trybunale Konstytucyjnym.

11. Z kolei w trakcie postępowania konkursowego przed KRS, Pozwany przedstawiał **apologetyczne** podejście do zmian wprowadzanych w sądownictwie. Oceniał, że „*Dzieje się rzecz nadzwyczajna, reformy stanowią okazję na sanację w obrębie władzy sądowniczej i zawodów zaufania publicznego*”. Mówił o: „*Podniesieni[uj] rangi zawodów prawniczych przez wzrost efektywności postępowañ dyscyplinarnych*”. Przewidywał, że „*w sposób funkcjonalny Izba Dyscyplinarna w SN będzie/może bardzo efektywnie wpływać na ujednoczanie orzecznictwa*” (wszystkie cytaty z protokołu posiedzenia zespołu KRS oceniającego kandydatury do Izby Dyscyplinarnej SN).
  12. **Po czwarte, manipulowano możliwością sądowej kontroli procesu nominacji.** W trakcie konkursu zmieniono przepisy, ograniczając jej skuteczność, później całkowicie wyłączono drogę sądową i nakazano umorzyć trwające postępowania (C-824/18 AB i inni). Nie czekano na uprawomocnienie się wniosków rekomendacyjnych KRS, lekceważono wiążące orzeczenia sądu wstrzymujące ich wykonalność.
  13. Wysoki Trybunał, w istocie rzeczy, **organy władzy ustawodawczej i wykonawczej tak ukształtowały procedurę wyboru sędziów Sądu Najwyższego, aby najpierw – doprowadzić do obsady SN osobami przez siebie popieranymi, a następnie – wybór ten wszelkimi sposobami zalegalizować.**
  14. Wybór sędziów przeprowadzony w taki sposób, **nie realizuje celu procesu mianowania.** Organy władzy publicznej ukształtowały go tak, nie po to – by zapewnić osobom powołanym niezawisłość i bezstronność. Przeciwnie, po to – aby odpowiadały one na ich oczekiwania, aby sobie zapewnić wpływ na treść decyzji sądowych.
  15. **Całokształt powołania sędziów SN stanowił rażące naruszenie prawa. Proces nominacyjny był jedynie formą nadania proceduralnego pozoru, dyskrecjonalnej decyzji o powołaniu określonych osób do Sądu Najwyższego. Decyzji podjętej, w istocie, poza ustawą.**
- IV. Zasada pewności prawa oraz gwarancja nieusuwalności sędziów nie mogą wynagradzać intencjonalnego, systemowego naruszania prawa przez władze krajowe.
16. **Intencjonalność, systemowy wymiar oraz stopień naruszenia** prawa przez organy krajowe w procesie powoływania sędziów SN, powinny prowadzić do odmowy rozciągnięcia na te osoby ochrony wynikającej z gwarancji **nieusuwalności sędziego.**
  17. Kryterium **intencjonalności naruszenia prawa**, wprowadzone zostało w orzecznictwie strasburskim (*Ástráðsson*, pkt 102), a również Wysoki Trybunał w wyroku w sprawie **C-619/18 Komisja przeciwko Polsce**, dotyczącej niezależności Sądu Najwyższego, wskazał, że badanie zmian wprowadzanych przez władze krajowe powinno obejmować także weryfikację **rzeczywistych celów**, które im przyświecają (pkt 82 i n.).
  18. Formuła *Simpson i HG*, pozwala uwzględnić aspekt intencjonalności naruszenia, bo choć Trybunał w pkt 75 wyroku, kryterium intencjonalności wprost nie wymienia, niemniej Trybunał, stosując w niej zwrot „w szczególności” – **pozostawił formułę otwartą, nie tylko na naruszenia kwalifikowane ze względu na charakter i wagę, lecz także kwalifikowane ze względu na premedytację, intencjonalność.**
  19. Negatywną ocenę intencjonalności działania władz krajowych, potęguje **systemowy wymiar zmian** wprowadzanych w polskim wymiarze sprawiedliwości. W sposób systematyczny, wprowadza się faktyczną zmianę ustroju państwa, w drodze **ustaw naruszających Kon-**

**stytucję RP.** Trybunał Konstytucyjny **nie spełnia dziś roli sądu prawa**, wykorzystywany jest natomiast do **legitymizowania** działań niezgodnych z Konstytucją.

20. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że rażące, a tym bardziej intencjonalne naruszenia prawa, **dezawuuują argumentację odwołującą się do zasad pewności prawa oraz zasady nieusuwalności sędziów.** Organy władzy publicznej, **nie mogą być wynagradzane poprzez akceptację sytuacji w ten sposób ukształtowanej.**
21. Rzecznik niemniej proponuje, aby **odróżnić** (a) **konsekwencje** takiej sytuacji dla osób powołanych, od (b) konsekwencji, które mogą dotyczyć stron postępowań sądowych, w których osoby takie orzekały.
22. W szczególności, **bezwzględne konsekwencje prawne powinny następować w odniesieniu do organów umocowanych sprzecznie z prawem.** Władze publiczne nie mogą czerpać korzyści z **własnego bezprawia** (*ex iniuria ius non oritur*). A same osoby powoływane były świadome wad procesu – mimo to w nim uczestniczyły i przyjęły akt nominacji.
23. Zniweczenie skutku procesu mianowania, powoduje, że sytuacja osób powołanych w okolicznościach takich, jak Pozwany, **nie jest objęta zasadą bezpieczeństwa prawnego.** Osoby te nie zostały skutecznie ustanowione sędziami SN, nie posiadają statusu, który można byłoby chronić. Dlatego **nie są objęte gwarancją nieusuwalności.**
24. Natomiast RPO pragnie podkreślić, że **chronione powinny być strony postępowań sądowych.** Odmowa uznania statusu wadliwie powołanych sędziów Sądu Najwyższego i z tego powodu uznanie bezskuteczności działań i orzeczeń podjętych przez osoby nie będące sędziami – może i powinna być mitygowana ze względu na **ochronę praw i interesów jednostek.**
25. Wtedy jednak **względna ochrona stabilności orzeczeń sądowych jest następstwem ochrony bezpieczeństwa prawnego podmiotów prywatnych, a nie ochrony statusu osób i organów wadliwie umocowanych i pozbawionych przymiotów sędzięgo i sądu.**

V. Czynności i akty dokonane przez osobę nie spełniającą wymogów „sędziego” w rozumieniu prawa Unii, nie wywołują zamierzonych skutków prawnych (pytanie nr 1)

26. Skoro Pozwany nie został ustanowiony jako sędzia na mocy ustawy, to działania i akty przez niego podjęte pozostają bezskuteczne w sferze prawa Unii. Zasady pewności prawa i stabilności orzeczeń sądowych nie stoją na przeszkodzie uznaniu ich – za **nieistniejące** (*sententia non existens*), **względnie za nieważne z mocy prawa.** W świetle prawa Unii adekwatnym mechanizmem jest **omijalność, niestosowalność** takich aktów.
27. Generalnie, sądy krajowe mogą w takich sprawach procedować w zasadzie dwojako. **Po pierwsze**, sąd może zastosować **krajowe normy procesowe** i stwierdzić sprzeczność składu takiego organu z przepisami prawa (w świetle przepisów kodeksu postępowania cywilnego). Otwiera to drogę do **wzruszenia czynności lub aktu** nieprawidłowo obsadzonego organu. Metodę tą wskazał Sąd Najwyższy w uchwale połączonych izb z 23 stycznia 2020 r.
28. Droga ta wymaga **pominięcia** Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, której ustawodawca powierzył właściwość w zakresie orzekania w takich sprawach (art. 26 § 4 ustawy of SN), ponieważ jest to jednostka organizacyjna w całości obsadzona osobami, których dotyczą te same wady umocowania, co Pozwanego.
29. **Po drugie**, sąd może wprost odwołać się do prawa Unii, i w oparciu o **zasadę pierwszeństwa**, odmówić skuteczności czynności lub aktu wydanego przez organ nie spełniający

wymogów prawa Unii. Oznaczać to będzie ich **pominięcie**. W świetle orzecznictwa TS, mechanizm bezskuteczności może znajdować zastosowanie także do aktów o charakterze indywidualnym i konkretnym. *O tych kwestiach mówił już przedstawiciel Rzecznika na poprzedniej rozprawie w dniu dzisiejszym.*

30. W gruncie rzeczy, **obie drogi będą wymagały odwołania się do zasady pierwszeństwa prawa Unii**. W obliczu działań podejmowanych przez władze krajowe w celu zniweczenia skuteczności wyroku TS w sprawie *A.K. i in.*, sąd krajowy – w świetle **zasady pełnej skuteczności** (*effet utile*) prawa Unii – będzie zobowiązany zarówno (a) pominąć przepisy ustawowe (zwłaszcza tzw. ustawy kagańcowej) stojące na drodze odmowie uznania Pozwanego za sędziego (*A.K. i in.*, **pkt 160**); jak pominąć (b) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 i 21 kwietnia 2020 r. (sprawy U 2/20 i Kpt 1/20) uznające niekonstytucyjność uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. (**C-416/10 Križan, pkt 69–70**); lecz także pominąć (c) wszelkie inne orzeczenia organów krajowych uniemożliwiające pełne wykonanie prawa Unii, w tym wyroków TS – w świetle wyroku z 2.04.2020 r., C-370/17 i C 37/18 **CRNPAC, (pkt 96–97)**.

VI. Właściwość sądową do rozpoznania pozwu w postępowaniu głównym może posiadać jedynie organ odpowiadający wymogom skutecznej ochrony sądowej (pytanie nr 5)

31. Izba Dyscyplinarna SN nie może orzekać w sprawie wniesionej przez powódkę. **Po pierwsze**, w skład Izby Dyscyplinarnej wchodzi wyłącznie osoby, których dotyczy takie same wady umocowania jak Pozwanego, należącego do tej Izby. Podobnie, gdyby do rozpoznania sprawy głównej przyjąć właściwość **Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych** (na podstawie art. 26 § 2 zd. 1 ustawy o SN) – należy uznać, że jej skład objęty jest tymi samymi wadami, co skład Izby Dyscyplinarnej.
32. **Po drugie**, ustalenia, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem dokonał już parokrotnie Sąd Najwyższy, przeprowadzając wobec niej test określony w wyroku *A.K. i inni*. (wyrok SN z 5.12.2019 r., sygn. III PO 7/19, **pkt 79**; uchwała połączonych izb SN z 23.01.2020 r., sygn. BSA I-4110-1/20, **pkt 45 i 55**).
33. W takiej sytuacji, właściwość należy określić w oparciu o **zasadę pierwszeństwa** prawa Unii oraz **skutek bezpośredni** art. 47 Karty i art. 19 (1) (2) TUE, na rzecz organu sądowego, który byłby właściwy do rozpatrzenia sporu zgodnie z **przepisami obowiązującymi przed przyznaniem właściwości organowi nie będącemu sądem** (*A.K. i in.*, **pkt 166**). A to by wskazywało na właściwość organu odsyłającego – Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN.

VII. Podsumowanie

34. Konkludując, w odpowiedzi na pytania prejudycjalne, powinno się wskazać, że nie jest sędzią w rozumieniu prawa Unii, osoba powołana w sposób, który nie realizuje celu procesu mianowania. Rażące, intencjonalne naruszenia prawa niweczą **prawidłowość skutku mianowania**, powodują że rozstrzygnięcia nominacyjne są **nieakceptowalne ab initio i nie nadają legitymacji** powołanym osobom do rozstrzygnięcia sporów.
35. Czynności i akty dokonane przez te osoby, **nie są czynnościami i aktami sądu**, i co do zasady, nie wywołują zamierzonych skutków prawnych. Powinny zostać usunięte z obrotu prawnego C-508/19 względnie pominięte – w drodze, czy to zastosowania krajowym norm procesowych, czy to w oparciu o **zasadę pierwszeństwa** prawa Unii i **skutku bezpośredniego**.

## VIII. (Uwaga końcowa)

36. Kończąc, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę Wysokiego Trybunału na jeszcze jedną okoliczność. Przedmiotem uwagi TS w rozpatrywanych sprawach są okoliczności faktyczne i prawne, które **już zaistniały**. Wykładnia Trybunału jest niemniej nastawiona **na przyszłość** – ma pomóc sądowi odsyłającemu i każdemu innemu organowi, który elementy wykładni podanej przez Trybunał, będzie stosował w sprawie przed nim zawisłej.
37. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że krajowe **organy władzy ustawodawczej, wykonawczej, a także niektóre organy wymiaru sprawiedliwości** dążą do **maksymalnego ograniczenia skuteczności orzeczeń TS**. Dotyczy szczególnie wyroku Trybunału w sprawie *A.K. i inni*, który na gruncie **krajowym pozbawiony został realnego znaczenia w wyniku skumulowanych działań** ustawodawczych, administracyjnych, dyscyplinarnych, orzecznicych, a także czysto faktycznych. Wskazywana wielokrotnie przez Rzecznika **intencja** władz krajowych **wylączenia wszelkiej rzeczywistej kontroli** własnych działań – rozciąga się także na orzeczenia TS.
38. W świetle **zapowiedzi dalszych zmian w sądownictwie**, mających polegać na ponownym ukształtowaniu Sądu Najwyższego oraz systemu sądownictwa powszechnego, **niemożliwa może okazać się realizacja wyroków TS w oparciu o krajowe normy procesowe**, a sędziemu krajowemu pozostanie co najwyżej odwołanie się do zasady pierwszeństwa i skutku bezpośredniego prawa Unii.
39. Rzecznik zwraca się do TS o wzięcie pod uwagę **dynamicznej** sytuacji na poziomie krajowym, mającej wpływ na *effet utile* prawa Unii i jego orzeczeń – **i takie ujęcie wyroku, aby był przydatny dla sądów krajowych orzekających również w niedalekiej przyszłości, w sytuacji postępującego demontażu gwarancji ich niezawisłości**. Stawką jest zachowanie jednolitości, spójności, i pełnej skuteczności prawa Unii służące zapewnienie praw i wolności jednostek objętych prawem Unii, a także utrzymanie zaufania do polskich sądów i wydawanych przez nie orzeczeń.

## Załącznik 1.4.1

### Uwagi na piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie prejudycjalnej C-132/20 *Getin Noble Bank*

Działając na podstawie art. 23 akapit drugi Protokołu w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), w związku z pismem Sekretariatu TSUE z dnia 25 maja 2020 r. (1151892 PL), które wpłynęło do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w tym samym dniu, Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) pragnie przedstawić swoje uwagi na piśmie w niniejszej sprawie prejudycjalnej.

#### Wstęp

Wniosek o stwierdzenie niedopuszczalności odesłania prejudycjalnego

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o uznanie przez Wysoki Trybunał, że rozpatrywane w niniejszej sprawie prejudycjalnej odesłanie organu polskiego jest niedopuszczalne z powodu wad umocowania organu odsyłającego, a także uzasadnionych wątpliwości co do jego niezależności, niezawisłości i bezstronności.
2. Postanowieniem z 18 grudnia 2019 r. (krajowa sygnatura V CSK 347/19) Sąd Najwyższy (SN) w jednoosobowym składzie Izby Cywilnej skierował do Trybunału Sprawiedliwości (TS) szereg pytań prejudycjalnych dotyczących aspektów niezawisłości i bezstronności sądów krajowych. Organ odsyłający wskazuje przy tym na potrzebę wykładni następujących przepisów prawa Unii: art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), art. 4 ust. 3 TUE, art. 6 ust. 1 i 3 TUE, oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE (KPP UE) oraz art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).
3. W niniejszym stanowisku RPO pragnie przede wszystkim skoncentrować się na przesłankach prowadzących do przyjęcia konkluzji o niedopuszczalności niniejszego odesłania. W ocenie Rzecznika organ odsyłający nie jest „sądem” w rozumieniu prawa Unii, ponieważ został ustanowiony z rażącym naruszeniem prawa polskiego i wymogów prawa Unii, a ponadto okoliczności jego powołania wzbudzają uzasadnione wątpliwości co do jego niezawisłości i bezstronności.
4. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, po pierwsze, że organ odsyłający nie może być traktowany jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii. Charakter i waga nieprawidłowości zaistniałych przy powołaniu na stanowisko sędziego osoby wchodzącej w jego skład, zniweczyły skutek procesu mianowania, i z tego powodu dyskwalifikują organ odsyłający jako organ sądowy. Nie pozwalają bowiem uznać, że doszło do skutecznego ukształtowania sądu spełniającego kryterium „ustanowienia na mocy ustawy”. W konsekwencji, nieprawidłowości te odbierają przymiot orzeczeń sądowych przyjmowanym przez ów organ aktom i nakazują traktować jako nieistniejące (*sententia non existens*).



5. W takiej sytuacji, w ogóle nie doszło do wystąpienia z pytaniami prawnymi organu krajowego, ponieważ postanowienie z 18 grudnia 2019 r. nie było orzeczeniem sądu krajowego i – na płaszczyźnie prawa – nie mogło zainicjować traktatowej procedury dialogu z Trybunałem Sprawiedliwości.
6. Po drugie, całościowa ocena okoliczności prawnych i faktycznych procesu, w którym na sędziego SN została powołana osoba zasiadająca w jednoosobowym składzie organu odsyłającego, nie pozwala wykluczyć uzasadnionych wątpliwości co do niezależności, niezawisłości organu, a jednocześnie osoby w nim zasiadającej, od czynników zewnętrznych, jak też bezstronności w odniesieniu do rozstrzygnięcia zagadnień prawnych, które przedstawia.
7. W ocenie RPO, organ odsyłający nie odpowiada zatem dwu zasadniczym kryteriom sądu w rozumieniu art. 267 TFUE: ustanowienia na mocy ustawy oraz niezależności, niezawisłości i bezstronności. Niespełnienie tych wymogów, łącznie lub nawet samodzielnie, wystarczy do uznania, że organ nie jest uprawniony do wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości z zapytaniami prejudycjalnymi w procedurze współpracy określonej w art. 267 TFUE.
8. Niniejsza sprawa prejudycjalna zawisła przed Trybunałem jest kolejną sprawą, w której przedmiotem badania są prawne konsekwencje zmian wprowadzanych w polskim systemie prawnym i sądowym w ostatnich latach, budzące zasadnicze wątpliwości co do zgodności z zasadą rządów prawa, zasadą podziału władz, gwarancjami niezawisłości sądów i sędziów oraz zasadą lojalnej współpracy. Jednocześnie jest to pierwsza sprawa, w której Trybunał Sprawiedliwości staje w obliczu konieczności przeprowadzenia samodzielnej i bezpośredniej oceny umocowania oraz przymiotów polskiego organu w świetle kryteriów i metodologii wskazanych przez Trybunał w wyroku w sprawach C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II *Simpson i HG*<sup>1</sup> oraz wyroku w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i in.*<sup>2</sup>
9. W ocenie RPO przeprowadzenie analizy na podstawie orzecznictwa TS, w tym obu wskazanych orzeczeń, z uwzględnieniem całokształtu czynników i okoliczności relewantnych dla niniejszej sprawy, nie pozostawia wątpliwości, co do negatywnej oceny możliwości i dopuszczalności wystąpienia przez organ krajowy z odesłaniem prejudycjalnym. W kolejnych częściach stanowiska pisemnego, Rzecznik pragnie odnieść się do następujących zagadnień: kontekstu wniesienia pytań przez organ odsyłający, okoliczności jego ustanowienia na podstawie prawa, oceny spełniania przez organ odsyłający wymogów niezawisłości i bezstronności, a także następstw wadliwości aktów dokonywanych przez ów organ.

#### Kontekst wniesienia pytań prejudycjalnych

10. Autorem niniejszego odesłania prejudycjalnego jest Kamil Zaradkiewicz, powołany na urząd sędziego Sądu Najwyższego w 2018 r., w procesie wszczętym i przeprowadzonym z rażącem naruszeniem prawa krajowego i wymogów prawa Unii. Odesłanie pochodzi zatem od „nowego” sędziego, zaś pytania przedstawione Trybunałowi zawierają czytelną intencję zakwestionowania legalności wcześniejszych powołań sędziowskich („starych sędziów”) i w ten sposób wiążą się z własnym interesem osoby wchodzącej w skład organu odsyłającego.
11. Po ukształtowaniu procedury mianowania sędziów polskiego Sądu Najwyższego na nowo (zob. pkt 43), w Sądzie wykonywanie czynności z zakresu orzekania podjęły osoby, których status sędziowski jest wątpliwy. Zagadnień tych dotyczył już wyrok TS z 19 listopada 2019 r. w sprawie *A.K. i in.* Są także przedmiotem badania w kolejnych sprawach prejudycjalnych

<sup>1</sup> Wyrok TS z 26.03.2020 r., EU:C:2020:232.

<sup>2</sup> Wyrok TS z 19.11.2019 r., EU:C:2019:982.

toczących się przed Trybunałem, a mianowicie: C-487/19 *W.Ż.*, C-508/19 *Prokurator Generalny*, C-824/18 *A.B. i in.*, oraz w sprawie odesłań Sądu Najwyższego z 15 lipca 2020 r.<sup>3</sup>

12. Warto także zaznaczyć, że spór krajowy w niniejszej sprawie prejudycjalnej powstał na gruncie umowy kredytu hipotecznego zawierającej klauzule abuzywne, posiada zatem element unijny. Niemniej organ odsyłający nie stawia Trybunałowi żadnych pytań wskazujących na potrzebę uzyskania elementów wykładni prawa Unii niezbędnych do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy krajowej.
13. Występując z niniejszym odesłaniem, jednoosobowy organ, w skład którego wchodzi osoba powołana na urząd sędziego SN w 2018 r., faktycznie zmierza do legitymizowania własnego statusu jako sędziego, a jednocześnie usiłuje podważyć status sędziów mianowanych wcześniej. Procedura prejudycjalna została wykorzystana instrumentalnie do konfrontacji zainicjowanej przez „nowego” sędziego ze „starymi” sędziami.
14. Wystąpienie z pytaniami prejudycjalnymi w niniejszej sprawie zostało przygotowane po wydaniu orzeczenia w sprawie *A.K. i in.*, gdy niektóre sądy krajowe podjęły działania na rzecz weryfikacji przymiotów nowo powołanych sędziów zgodnie z kryteriami i metodologią wskazaną przez Trybunał. Treść pytań w niniejszej sprawie prejudycjalnej, ich uzasadnienie oraz kontekst sprawy wskazują, że organ kierujący pytaniami próbuje wdrożyć swoisty mechanizm równoległości. Zakwestionowanie jego statusu sędziowskiego ma wiązać się z podważaniem również statusu sędziów wcześniej powołanych; niepodważanie zaś jego statusu ma pozwolić na zachowanie *status quo* w odniesieniu do sędziów powołanych przed 2018 r. Ma zatem w istocie rzeczy **skłaniać do rezygnacji z prób weryfikowania statusu i przymiotów nowo powołanych sędziów** i pominięcia zasadniczych wad procesu, w którym zostali powołani. Podstawowym motywem sędziego formułującego pytania prejudycjalne jawi się zarzucenie jakiegokolwiek kontroli umocowania sądu i sędziego oraz zachowania przez nich niezawisłości i bezstronności wymaganej w świetle unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej oraz orzecznictwa TS. **Odwołując się do prawa Unii, organ odsyłający zmierza *de facto* do zniweczenia ochrony wynikającej z jego wymogów.**

Kwestia ustanowienia organu odsyłającego na mocy ustawy

„Sąd” w rozumieniu prawa Unii

15. Jeśli akt organu odsyłającego ma wywołać skutki prawne w sferze prawa unijnego, a w szczególności zainicjować procedurę dialogu z Trybunałem Sprawiedliwości, **organ ten musi odpowiadać wymogom sądu w rozumieniu art. 267 TFUE**. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału to, czy organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter „sądu” jest kwestią regulowaną wyłącznie przez prawo Unii. Przy ustalaniu zaś, czy dany organ spełnia wymogi niezbędne do zainicjowania procedury prejudycjalnej, Trybunał bierze pod uwagę szereg okoliczności, takich jak **podstawa prawna** istnienia organu, jego stały charakter, obligatoryjność jego jurysdykcji, kontrydiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego **niezawisłość** (C-272/19 *VQ*, pkt 43;<sup>4</sup> C-64/16 *ASJP*, pkt 38<sup>5</sup>).

<sup>3</sup> W sprawach o sygn. krajowych: II PO 3/19, II PO 4/19, II PO 9/20, II PO 10/20, II PO 11/20, II PO 14/20, II PO 15/20, II PO 16/20, II PO 18/20.

<sup>4</sup> Wyrok TS z 9.07.2020 r., C-272/19 *VQ* *przec. Land Hessen*, EU:C:2020:535.

<sup>5</sup> Wyrok TS z 27.02.2018 r., C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, EU:C:2018:117.

16. W świetle orzecznictwa TS należy także przyjąć, że wymogi dotyczące organu występującego z zapytaniami prejudycjalnymi na podstawie art. 267 TFUE odpowiadają wymogom sądu niezależnego i bezstronnego ustanowionego na mocy ustawy określonym przez Trybunał w świetle art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP UE, a także standardów art. 6 ust. 1 EKPC (zob. C-274/14 *Banco de Santander*, pkt 56;<sup>6</sup> C-64/16 *ASJP*, pkt 38).
17. Pośród wymogów uznania organu za uprawniony do złożenia wniosku na podstawie art. 267 TFUE, w niniejszej sprawie kluczowymi są kryteria podstawy prawnej (ustanowienia na mocy ustawy) oraz niezależności i bezstronności organu. **Mają one charakter konstytucyjny, bez ich spełnienia organ nie może zostać uznany za sąd w rozumieniu prawa Unii**, niezależnie od tego, jaką nazwę nosi. W świetle orzecznictwa TS nie jest bowiem decydujące, jak organ odsyłający sam siebie określa, czy jak określa go prawo krajowe. Trybunał posiada wyłączną kompetencję rozstrzygania, w oparciu o autonomicznie ukształtowane kryteria, czy organ odsyłający istotnie uprawniony jest do wystąpienia o orzeczenie prejudycjalne.
18. Wymóg sądu „ustanowionego na mocy ustawy”, ujęty w art. 6 ust. 1 EKPC oraz art. 47 KPP UE, **ma charakter naturalnie pierwotny**, ponieważ **stanowi w ogóle o istnieniu sądu w świetle prawa**. Zakorzeniony w zasadzie rządów prawa, odnosi się nie tylko do podstawy prawnej istnienia organu sądowego, ale także do jego składu w każdym rozpatrywanym przypadku.<sup>7</sup> Organy sądowe, w których skład wchodzi osoby mianowane niezgodnie z prawem, nie będą zatem spełniać wymogu zgodnego z prawem umocowania.
19. W niniejszym stanowisku pisemnym, RPO proponuje, aby weryfikacja organu rozpoczęła się od oceny, czy został ustanowiony na mocy ustawy, a dopiero w dalszej kolejności obejmowała ocenę spełnienia wymogów niezależności, niezawisłości i bezstronności. **Ustalenie, że organ nie spełnia wymogu ustanowienia na mocy ustawy, powinna zwalniać z badania dalszych elementów statusu tego organu.**
20. Wprawdzie oba testy – umocowania (ustanowienia) oraz niezależności, niezawisłości i bezstronności – mogą być ze sobą powiązane w pewnym zakresie. Te same okoliczności mogą być bowiem relewantne dla oceny przymiotów organu odsyłającego – szczególnie te dotyczące legalności i prawidłowości procesu jego obsadzenia. Niemniej wymogi te występują w określonej, logicznej sekwencji: test umocowania poprzedza test niezależności, niezawisłości i bezstronności. Brak powołania sędziego zgodnie z prawem powoduje, że z natury rzeczy nie ma sądu ustanowionego przez prawo. Stanowi to o samodzielnym naruszeniu europejskich wymogów „sądu”, zaś niepowodzenie w zakresie ustanowienia sądu sprawia, że jakiegokolwiek dalsze badanie na mocy art. 6 ust. 1 EKPC, art. 47 KPP UE, a w konsekwencji i art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE – staje się zbędne, ponieważ zawarte w nich **gwarancje „sądu” nie mogą być spełnione przez organ nieposiadający pierwotnego atrybutu bycia sądem.**

Wymóg sądu ustanowionego na mocy ustawy

21. Europejski standard sądu wymaga ustanowienia zgodnie z wolą ustawodawcy, tj. na mocy aktu uchwalonego przez Parlament. Sąd nieustanowiony w taki sposób będzie w **pozbawiony legitymacji** wymaganej w społeczeństwie demokratycznym do rozstrzygania sporów

<sup>6</sup> Wyrok TS z 21.01.2020 r., C-274/14 *Banco de Santander SA*, EU:C:2020:17.

<sup>7</sup> Zob. wyrok ETPC z 28.11.2002 r., *Lavents prec. Lotwie*, pkt. 82 i 114; wyrok ETPC z 9.07.2009 r., *Ilavoskiy prec. Rosji*, pkt. 36; Wyrok Sądu UE z 23.01.2018 r., T-639/16 P, *FV prec. Radzie*, pkt 68; *Simpson i HG*, pkt 73.

- prawnych.<sup>8</sup> W świetle orzecznictwa ETPC, przyjętego także przez Trybunał Sprawiedliwości, wymóg ustanowienia sądu na mocy ustawy służy zapewnieniu, aby urząd sądownictwa w demokratycznym społeczeństwie **nie był zależny od uznania władzy wykonawczej**.<sup>9</sup>
22. Wymóg ustanowienia na mocy ustawy obejmuje tak **podstawę prawną** istnienia „sądu”,<sup>10</sup> jak właściwość organów sądowych,<sup>11</sup> lecz także **proces powoływania sędziów**,<sup>12</sup> jak również udział sędziów w rozpoznawaniu sprawy.<sup>13</sup> Sam proces mianowania sędziów musi być prowadzony **zgodnie z regulami prawa krajowego** obowiązującymi w danym czasie,<sup>14</sup> a reguły te muszą być rzeczywiście **ściśle przestrzegane**,<sup>15</sup> zaś warunki materialne i zasady proceduralne dotyczące mianowania sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania uzasadnionych wątpliwości w odniesieniu do mianowanych sędziów (*A.K. i in.*, pkt 123; *Simpson i HG*, pkt 71).
23. Nie każda nieprawidłowość w procesie powoływania sędziów oznaczać będzie bezskuteczność aktu powołania osoby. Natomiast poważne nieprawidłowości, które mogły mieć wpływ na wynik procesu mianowania osoby, nie zapewniają możliwości – wadliwie powołanym sędziom i sądom, w skład których wchodzi – wypełniania roli powierzonej im na mocy prawa Unii.
24. W orzecznictwie Trybunału Strasburskiego nieprawidłowości w procesie powoływania sędziów osiągające próg **rażącego naruszenia prawa** krajowego dyskwalifikują sędziego i sąd, stanowiąc o naruszeniu art. 6 ust. 1 EKPC. Są to naruszenia o fundamentalnym charakterze dotyczące ustanowienia sądu, a będące częścią ustanowienia i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Koncepcja „rażącego” naruszenia prawa krajowego odnosi się do charakteru i ciężaru gatunkowego naruszenia. Pod uwagę Trybunał bierze także to, czy przepisy krajowe zostały naruszone umyślnie lub czy naruszenie polegało na ich jawnym nieposzanowaniu.<sup>16</sup> W konsekwencji Trybunał nie może zadowoląć się pozorami, lecz musi ustalić, czy naruszenie stosownych norm krajowych w przedmiocie powoływania sędziów stworzyło **realne ryzyko skorzystania przez inne organy władz**, w szczególności organy władzy wykonawczej, **z nadmiernej swobody uznania podważającej integralność procesu nominacyjnego** w zakresie, którego nie przewidywały obowiązujące wówczas normy krajowe.<sup>17</sup>
25. Zasadniczo równoważną formułę przyjął także Trybunał Sprawiedliwości uznając, że nieprawidłowość, której dopuszczono się przy mianowaniu sędziów w ramach danego systemu sądownictwa, pociąga za sobą naruszenie wymogu ustanowienia sądu na mocy ustawy, w szczególności gdy nieprawidłowość ta ma taki **charakter i wagę**, że stwarza ona **rzeczywiste ryzyko**, że pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogły skorzystać z **nienależnych im uprawnień dyskrecjonalnych**, narażając prawidłowość skutku, do którego prowadzi procedura mianowania, i wzbudzając w ten sposób uzasadnione wątpliwości w przekonaniu jednostek co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów, co ma miejsce, gdy chodzi o podstawowe normy stanowiące integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądownictwa (*Simpson i HG*, pkt 75).

<sup>8</sup> Zob. *Lavents*, pkt 114; wyrok ETPC z 12.03.2019 r., *Ástráðsson przeciw. Islandii* (nieprawomocny), pkt 99.

<sup>9</sup> *Ástráðsson*, pkt 99.

<sup>10</sup> Wyrok ETPC z 5.10.2010 r., *DMD Group, A.S. przeciw. Słowacji*, 19334/03, pkt 59.

<sup>11</sup> Zob. *Lavents*, pkt 114.

<sup>12</sup> *Ástráðsson*, pkt 98.

<sup>13</sup> *Simpson i HG*, pkt 73; zob. też wyrok ETPC z 20.10.2009 r., *Gorguiladze przeciw. Gruzji*, 4313/04, pkt 68; wyrok ETPC z 27.20.2009 r., *Pandjikidze i in. przeciw. Gruzji*, 30323/02, pkt 104.

<sup>14</sup> *Ástráðsson*, pkt 98.

<sup>15</sup> *Ilatowski*, pkt. 40–41; *FV*, pkt 74–75.

<sup>16</sup> *Ástráðsson*, pkt 102.

<sup>17</sup> *Ástráðsson*, pkt 103.

26. Trybunał Sprawiedliwości we wskazanym wyroku wprawdzie nie używa zwrotu „rażące naruszenie”, niemniej przyjęta w nim formuła – na potrzeby oceny organu odsyłającego w niniejszej sprawie – odpowiada formule przyjętej przez ETPC, bowiem ich kluczowe elementy są tożsame (charakter i waga naruszenia, podstawowe normy o ustroju i funkcjonowaniu sądownictwa jako przedmiot naruszenia, stworzenie rzeczywistego ryzyka skorzystania przez władze pozasądowe z nienależnych uprawnień, narażenie skutku procesu powołania).
27. W kontekście polskim warto natomiast zaznaczyć, że **kryterium intencjonalności naruszenia**, wprowadzone bezpośrednio w orzecznictwie ETPC, **może uzasadniać wywiedzenie jeszcze dalej idących skutków braku spełnienia wymogu ustanowienia sądu na mocy ustawy** niż te przyjęte w wyroku TS (zob. pkt IV.). Podobnie zresztą w wyroku w sprawie C-619/18 dotyczącej niezależności Sądu Najwyższego, TS wskazał, że badanie zmian wprowadzanych przez władze krajowe powinno obejmować także weryfikację **rzeczywistych celów**, które im przyświecają.<sup>18</sup> Elementy wskazane w wyroku *Simpson i HG* zdają się inkorporować również i aspekt ewentualnej intencjonalności naruszenia, ponieważ Trybunał Sprawiedliwości pozostawił standard otwarty („w szczególności”) na niektóre naruszenia nierażące, za to np. dokonane z premedytacją.

Okoliczności dotyczące ukształtowania, obsadzenia i działania KRS

28. W ocenie RPO, wadliwość ustanowienia organu odsyłającego w niniejszej sprawie wynika z czynników i okoliczności dotyczących ukształtowania procesu nominacyjnego sędziów Sądu Najwyższego i jego faktycznego przebiegu w 2018 r., w tym także udziału w nim Krajowej Rady Sądownictwa, organu uformowanego i obsadzonego w sposób rażąco niezgodny z prawem krajowym.
29. Konstytucyjną rolę Krajowej Rady Sądownictwa w procesie nominacji sędziów Sądu Najwyższego określają dwa podstawowe zadania: po pierwsze, przedkładanie Prezydentowi RP wniosków w sprawie powołania osób na stanowiska sędziowskie (art. 179 Konstytucji), a po drugie, stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji). Ukształtowanie i obsadzenie KRS powinno zatem zapewniać możliwość wypełniania przez Radę jej roli w sposób nie budzący uzasadnionych wątpliwości co do umocowania i niezależności tego organu, a w rezultacie umocowania i przymiotów osób przez nią nominowanych (por. *A.K. i in.*, pkt 138–139).
30. Zasadnicze znaczenie dla oceny, czy KRS spełnia wymogi pozwalające nominowanych przez nią sędziów uznać za ustanowionych na mocy ustawy, a jednocześnie osoby o niepodważalnej niezawisłości i bezstronności, mają: a) tryb i charakter zmian legislacyjnych w ustawie o KRS; b) przebieg procesu ustanowienia nowego składu Rady; a uzupełniająco również c) dalsza działalność KRS od czasu jej ponownego obsadzenia. Z uwagi na to, że Wysoki Trybunał posiada już znaczącą wiedzę o okolicznościach dotyczących nowej KRS (m.in. w związku z postępowaniami w sprawach *A.K. i in.*, oraz *C-824/18 AB i in.*), Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie jedynie krótkie je podsumować.
31. **Po pierwsze**, ustawą z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>19</sup> wprowadzono nowe reguły wyboru sędziowskich członków Rady. **Wybór 15 sędziów, do tej pory wybieranych przez samych sędziów, powierzono Sejmowi, wbrew normie**

<sup>18</sup> Wyrok TS z 24.06.2019 r., C-619/18 *Komisja przec. Polsce*, EU:C:2019:531, pkt 82 i n.

<sup>19</sup> Ustawa z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r., poz. 3.



- konstytucyjnej** (art. 187 ust. 1 Konstytucji RP), zgodnie z którą Sejm dokonuje wyboru jedynie czterech członków Rady spośród posłów. Interpretację przyjmującą, że Konstytucja ustanawia zasadę wyboru sędziów do KRS przez samych sędziów, potwierdził Trybunał Konstytucyjny (**TK**) wskazując, że Konstytucja wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów.<sup>20</sup>
32. W wyniku wprowadzonej zmiany organy władzy ustawodawczej i wykonawczej przyznały sobie niemal monopol na kształtowanie osobowego składu Rady, **wbrew konstytucyjnej zasadzie podziału i równoważenia się władz** (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP). Obecnie 23 spośród wszystkich 25 członków Rady pochodzi z ich nadania. Przez to zyskały one **nadmierny wpływ na proces obsady stanowisk sędziowskich** i zaprzepaściły możliwość przyczyniania się KRS do **obiektywizacji** procesu powoływania sędziów (*A.K. i in.*, pkt 137).
33. **Po drugie**, tą samą nowelizacją, ustawodawca zdecydował również o **przedwczesnym przerwaniu trwającej, czteroletniej kadencji dotychczasowych członków Rady, naruszając tym samym kolejną normę konstytucyjną** (art. 187 ust. 3 Konstytucji RP; por. też *A.K. i in.*, pkt 143).
34. **Po trzecie**, wybór nowych sędziów-członków Rady, przeprowadzony wiosną 2018 r., został zbojkotowany przez zdecydowaną większość polskich sędziów, wyrażających w ten sposób stanowczy sprzeciw wobec niekonstytucyjnych rozwiązań przyjętych w ustawie. Skutkiem tego na łączną liczbę około 10 tysięcy polskich sędziów, zgłoszono jedynie 18 kandydatur na 15 miejsc. Zniweczyło to jeden z celów deklarowanych przez organy władzy ustawodawczej i wykonawczej – reprezentatywności składu KRS. Kolejny z deklarowanych celów – transparentności procesu wyboru – został zaprzepaszczonej przez same władze krajowe wskutek utajnienia list poparcia kandydatów na członków KRS i wielomiesięczną odmowę ich upublicznienia mimo wiążącego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego nakazującego ujawnienie.<sup>21</sup> Uniemożliwiło to także społeczną kontrolę prawidłowości zgłoszenia kandydatur i legitymacji członków KRS.
35. **Po czwarte**, do nowego składu Rady wybrano osoby **związane z organami władzy wykonawczej**, a zwłaszcza z Ministrem Sprawiedliwości, w tym sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości lub mianowanych przez Ministra na stanowiska prezesów sądów w czasie poprzedzającym wybór.<sup>22</sup> Nowi członkowie KRS pozostawali zatem w relacji zależności służbowej lub osobistej wdzięczności od piastuna organu władzy wykonawczej.
36. **Po piąte**, nowy skład KRS został uformowany nawet **wbrew samym przepisom uchwalonym 8 grudnia 2017 r.**<sup>23</sup> W składzie Rady zasiada osoba (sędzia Maciej Nawacki), która została

<sup>20</sup> Wyrok TK z 18.07.2007 r., sygn. K 25/07, pkt III.4. Odmienny pogląd został wyrażony w wyroku TK z 20.06.2017 r. (sygn. K 5/17). Należy jednak mieć na uwadze, że orzeczenie to zostało wydane przez Trybunał Konstytucyjny po niezgodnych z Konstytucją zmianach wprowadzonych w nim od jesieni 2015 r., a prowadzących do faktycznego wyłączenia realnej, niezależnej od rządzących, kontroli konstytucyjności prawa. W składzie orzekającym zasiadali tzw. „sędziowie-dublerzy” – tj. osoby mianowane na stanowiska uprzednio prawidłowo obsadzone; zaś sprawa została wniesiona przez Prokuratora Generalnego, a jednocześnie Ministra Sprawiedliwości, i rozstrzygana podczas ostrego sporu politycznego i prawnego dotyczącego KRS.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z 28.06.2019 r., sygn. akt I OSK 5282/18.

<sup>22</sup> Na 15 wybranych członków Rady, aż 10 zgłosiły osoby powiązane z ministerstwem, 9 zostało w okresie poprzedzających mianowanych przez Ministra Sprawiedliwości na stanowisko prezesa lub wiceprezesa sądu, 9 działało w komisjach lub zespołach Ministerstwa, a 4 było w nim zatrudnionych, zob. <https://oko.press/powiazania-z-ministrem-ziobra-ma-12-z-15-czlonkow-neo-krs-ujawniamy/> (dostęp: 28.08.2020 r.).

<sup>23</sup> Zob. wyżej przypis nr 19.



wybrana przez Sejm mimo braku spełnienia formalnego warunku zgłoszenia kandydatury do KRS przewidzianego w ustawie, tj. uzyskania minimalnej liczby 25 podpisów sędziów lub podpisów 2 tysięcy obywateli.<sup>24</sup> Jej uczestnictwo w przyjmowaniu uchwał organu kolegialnego podważa zatem moc prawną wszystkich aktów KRS przyjętych z jej udziałem.

37. **Po szóste**, dla oceny przymiotów KRS i ich wpływu na wynik procesu nominacyjnego znaczenie, może mieć także analiza działalności KRS po jej obsadzeniu w 2018 r. (por. *A.K. i in.*, pkt 144). W ocenie RPO **organ ten nie wypełnia konstytucyjnej roli strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów**. Rada nie podejmuje interwencji w sprawach sędziów, wobec których inicjowane są postępowania dyscyplinarne lub zarządzane środki administracyjne motywowane politycznie. Mimo posiadania ku temu prerogatyw, Rada nie podnosi w procesie legislacyjnym zagrożeń dla niezawisłości sędziowskiej wynikających ze zmian wprowadzanych prawie krajowym.
38. Rada natomiast podejmuje środki na rzecz własnej legitymizacji. Tak należy ocenić wniosek KRS z 22 listopada 2018 r. do Trybunału Konstytucyjnego. Został sformułowany jako wniosek o kontrolę konstytucyjności prawa jedynie pozornie, co przyznał również TK,<sup>25</sup> zaś w istocie zmierzał do uzyskania potwierdzenia własnego statusu i konstytucyjności wprowadzonych zmian ustawowych dotyczących KRS.
39. Działalność nominacyjna nowej KRS również budzi zasadnicze wątpliwości, bowiem rekomendacje na stanowiska sędziowskie uzyskało wielu tych sędziów, którzy uprzednio poparli kandydatury nowych członków Rady, podpisując listy, których władze kraje nie chciały ujawnić. Wskazuje to na mechanizm, w którym nowi członkowie Rady traktują nominacje na wyższe stanowiska sędziowskie jako sposób wynagrodzenia osób popierających ich kandydatury do KRS.
40. Rekomendacje awansowe ze strony KRS uzyskują także przedstawiciele organów władzy wykonawczej (np. Anna Dalkowska, podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości) i sami członkowie Rady (np. Dagmara Pawełczyk-Woicka, prezes Sądu Okręgowego w Krakowie). Wskazane wyżej praktyki budzą poważne wątpliwości co do neutralności członków Rady wobec rekomendowanych kandydatów.

Ukształtowanie i przebieg procesu nominacyjnego do SN

41. W świetle kryteriów sformułowanych w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, dla oceny statusu organu odsyłającego podstawowe znaczenie mają zmiany ustawowe dotyczące ukształtowania i obsadzenia Sądu Najwyższego oraz wszczęcie i przebieg procedury kwalifikowania i powołania na stanowiska sędziowskie w SN.
42. W wyniku uchwalenia pod koniec 2017 r. nowej ustawy o Sądzie Najwyższym<sup>26</sup> dokonano **radikalnej zmiany modelu wyborów sędziów SN**. Wyłączono jakikolwiek udział Sądu Najwyższego w ocenie przydatności i dorobku zawodowego kandydatów na sędziów SN, a jednocześnie zasadniczo spłycono proces ich oceny, rezygnując z wieloetapowej oceny przez SN i KRS, zawierając ją w pełni KRS, po uprzednim jej ponownym obsadzeniu stosownie do woli organów władzy politycznej.

<sup>24</sup> Zob. m.in. uchwała SN z 23.01.2020 r., pkt 32, s. 41.

<sup>25</sup> Wyrok TK z 25.03.2019 r., sygn. K 12/18, pkt III.1.

<sup>26</sup> Ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym, pierwotnie opublikowana Dz.U. z 2018 r., poz. 5, obecny tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 825.

43. RPO nie kwestionuje samej możliwości kształtowania przez ustawodawcę procesu nominacyjnego sędziów. Uznaje także, że wymogi prawa Unii nie narzucają konkretnego modelu powoływania sędziów. Prawo Unii, w świetle orzecznictwa TS, wymaga natomiast, aby państwo członkowskie kształtując proces nominacyjny do sądu krajowego, zapewniało poszanowanie wymogów skutecznej ochrony sądowej. Proces wyboru sędziów SN, w wyniku którego Kamil Zaradkiewicz, wchodzący skład organu odsyłającego, został mianowany, tym wymogom nie odpowiadał.
44. **Po pierwsze**, wszczęcie procedury nominacyjnej nastąpiło na podstawie aktu Prezydenta RP,<sup>27</sup> **wydanego bez wymaganej przez Konstytucję kontrasygnaty** Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z art. 144 ust. 3 Konstytucji RP zawierającym enumeratywną listę prerogatyw, w odniesieniu do których Prezydent RP działa samodzielnie. Obwieszczenie o wolnych stanowiskach w SN, uruchamiające procedurę kwalifikacyjną, nie znajduje się na tej liście. **Procedura została wszczęta na podstawie aktu, który wobec pominięcia wymaganej kontrasygnaty i w świetle art. 143 ust. 2 Konstytucji – nigdy nie nabrał ważności.** Wszczęcie procedury nastąpiło zatem z oczywistym naruszeniem krajowej Konstytucji, wskutek czego całość procesu wyboru i mianowania sędziów SN *ab initio* obciążona jest **pierwotną wadą prawną skutkującą nieważnością procesu nominacyjnego i uznaniem aktów powołania za nieistniejące (*non existens*), względnie nieważne z mocy prawa.**
45. **Po drugie**, tak ogłoszony konkurs w Sądzie Najwyższym został zbojkotowany przez przeważającą większość środowiska prawniczego – do konkursów stanęło jedynie 216 kandydatów spośród sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy na 44 ogłoszone stanowiska. Tym samym, niezależnie od innych okoliczności wpływających na wadliwość procesu nominacyjnego – faktycznie **zaprzepaszczono możliwość wyłonienia do najważniejszego sądu w Polsce kandydatów dających możliwie najwyższe gwarancje fachowości.**
46. **Po trzecie**, Krajowa Rada Sądownictwa **nie przeprowadziła realnej weryfikacji kandydatur.** Proces był bardzo pobieżnym zapoznaniem się kandydaturami, dokonany w oparciu o ograniczone materiały w większości przedstawiane jedynie przez samych kandydatów. Proces oceny kandydatów w zakresie wymagań merytorycznych i etycznych odbywał się w wyjątkowo pospiesznym tempie, cztery zespoły Rady poświęcały średnio zaledwie kilkanaście minut na rozmowę z indywidualnymi kandydatami, stawiając podstawowe, niepogłębione pytania.
47. **Po czwarte**, w procesie wyboru kandydatów rekomendowanych do objęcia urzędu sędziego SN wyraźnie przejawiał się **wpływ polityczny** przedstawicieli organów władzy wykonawczej. Krajowa Rada Sądownictwa udzielała rekomendacji wyłącznie kandydatom związanym z organami władzy.
48. Kamil Zaradkiewicz, wtedy dyrektor departamentu w Ministerstwie Sprawiedliwości, **uzyskanie rekomendacji KRS zawdzięcza bezpośredniej interwencji Ministra Sprawiedliwości na jego rzecz.** Kandydatura wzbudziła ostry sprzeciw posłanki partii rządzącej, a jednocześnie członkini KRS. Podstawą sprzeciwu było zdanie wygłoszone przez kandydata kilka lat wcześniej podczas konferencji naukowej o dopuszczalności związków osób tej samej płci w świetle art. 18 Konstytucji RP. Z opinię tą nie zgadzała się posłanka. Zespół KRS przesłuchujący kandydatów nie rekomendował kandydatury Kamila Zaradkiewicza. Minister Sprawiedliwości, wcześniej nie uczestniczący w wyborze kandydatów przez Radę, przybył specjalnie na jej posiedzenie i zdecydowanie poparł kandydaturę odrzuconą wcześniej przez

<sup>27</sup> Obwieszczenie Prezydenta RP nr 127.1.2018 z 24.05.2018 r. o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym, Monitor Polski z 2018 r., poz. 633.

zespół KRS. Przywiózł ze sobą i odczytał także pisemne oświadczenia kandydata, w którym ten wyraził tym razem opinię odmienną do wcześniej ogłoszonej – uznał, że Konstytucja nie dopuszcza istnienia związków osób tej samej płci. Po dwóch głosowaniach kandydat ostatecznie uzyskał rekomendację Rady do Sądu Najwyższego (uchwała KRS nr 330/2019).<sup>28</sup>

49. Powyższe zdarzenie ukazało, po pierwsze, **podatność członków KRS na naciski polityków**. Najpierw zespół Rady odrzucił kandydaturę, po czym, pod wpływem członka rządu – Rada kandydaturę przyjęła w drugim głosowaniu. Po drugie, incydent ukazał **gotowość kandydata do zasadniczej zmiany stanowiska, zaprzeczenia sobie i odrzucenia wcześniejszego poglądu**, po to, aby zostać wybranym na stanowisko **sędziego SN**. Po trzecie, jest również okolicznością świadczącą o znacznym uzależnieniu kandydata od podmiotu zewnętrznego – czynnego polityka, lidera partii politycznej i członka egzekutywy.
50. **Po piąte**, uchwała KRS, w której udzielono rekomendacji Kamilowi Zaradkiewiczowi, została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez niektórych tych kandydatów, którym odmówiono rekomendacji. Prawomocnymi postanowieniami z 27 września i 8 października 2018 r. **NSA wstrzymał wykonanie uchwały Rady** rekomendującej go na stanowisko w Izbie Cywilnej SN (sygn. akt II GW 27/18, II GW 31/18). **Mimo to Prezydent RP powołał go do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN. Zaś Kamil Zaradkiewicz, wiedząc o wiążącym zabezpieczeniu udzielonym przez NSA, ów akt powołania przyjął.**
51. **Po szóste**, formą legitymizacji statusu osób powołanych na urząd sędziego SN w okolicznościach takich jak autor niniejszego odesłania do TS, było doprowadzenie przez organy władzy politycznej, najpierw – do ograniczenia skuteczności środka zaskarżenia uchwał KRS w sprawie odmowy udzielenia rekomendacji, a następnie – do całkowitego wyłączenia sądowej kontroli procesu nominacyjnego i nakazanie umorzenia *ex lege* trwających postępowań odwoławczych. Miało to skutkować **niemożnością przeprowadzenia sądowej weryfikacji prawidłowości powołania nowych sędziów**. Podjęte przez władze krajowe środki były arbitralne, a dotyczyły jedynie konkursów na stanowiska w Sądzie Najwyższym. Zostały przyjęte z intencją zagwarantowania niepodważalności nominacji przeprowadzanych pod przemożnym wpływem czynników politycznych, nawet jeśli wybór i powołanie osób nastąpiło z naruszeniem norm konstytucyjnych i ustawowych. Okoliczności te są przedmiotem sprawy prejudycjalnej C-824/18 *A.B. i in.*

Ocena organu odsyłającego w świetle wymogu ustanowienia na mocy ustawy

52. Omówione wyżej okoliczności wskazują, że wybór i powołanie osoby wchodzącej w jednoosobowy skład organu odsyłającego nastąpiło z rażącym naruszeniem postanowień i zasad prawa krajowego oraz standardów europejskich. Proces wyboru i powołania na urząd sędziego Sądu Najwyższego był w oczywisty sposób sprzeczny z jednoznacznymi nakazami prawa. Oczywistość naruszenia polega tu na rzucającej się w oczy rozbieżności między tym, jak proces powołania sędziego SN powinien przebiegać zgodnie z prawem, a tym, jak w rzeczywistości przebiegał.
53. Wszystkie wskazane wyżej wady procesu powołania osoby na stanowisko sędziego SN mają poważny charakter, choć w świetle formuły kumulatywnej przyjętej przez TS dla oceny przymiotów sądu (*mutatis mutandis*, *A.K. i in.*, pkt 142 i 153), nie ma potrzeby wykazania, iż każdy

<sup>28</sup> Zob. też m.in. <https://archiwumosiatsynskiego.pl/wpis-w-debacie/anarchista-zaradkiewicz-przeprosil-sie-z-kosciolem-przeswietlamy-poglady-nominata-ziobry-do-sn/>, dostęp: 1.09.2020 r.

z nich oddzielnie wypełnia kryteria wskazane w wyroku *Simpson i HG*, pkt 75 – wystarczy, że łącznie prowadzą do wniosku o braku prawidłowego umocowania sędziogo lub sądu.

54. Wskazane w wyroku TS „podstawowe normy” będące przedmiotem naruszenia obejmują co najmniej normy konstytucyjne oraz zasady konkretyzowane w materialnych i proceduralnych wymogach procesu powoływania sędziów (nieskazitelność charakteru – dająca rękojmię zachowania niezawisłości i bezstronności; najlepszy kandydat – tj. osoba przewyższająca kompetencją pozostałych kandydatów; etc.). Do reguł o wadze równoważnej normom konstytucyjnym należy zaliczyć wymogi dotyczące powoływania sędziów wynikające z art. 6 ust. 1 EKPC, art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, art. 47 KPP UE, art. 267 TFUE.
55. Trybunał Sprawiedliwości („rażące”) naruszenie prawa wiąże z „rzeczywistym ryzykiem” nadużycia władzy – tj. skorzystania przez legislatywę lub egzekutywę z nienależnych im uprawnień dyskrejonalnych. RPO pragnie wskazać, że w kontekście zmian w Polsce, w tym także w odniesieniu do osoby formułującej odesłanie prejudycjalne w niniejszej sprawie, spełniony został dalej idący, bardziej rygorystyczny próg. Nie tylko wystąpiło „rzeczywiste ryzyko” nadużycia władzy, ale w istocie nastąpił stan dokonany – skorzystano z nienależnych uprawnień dyskrejonalnych. Może mieć to znaczenie dla określania zaostrzonych konsekwencji wadliwości procesu powołania.
56. Przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego zmian w KRS i SN w którym zignorowano zastrzeżenia dotyczące proponowanych rozwiązań zgłaszane przez parlamentarzystów, ekspertów i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, następnie zaś przebieg procesu wyboru nowych członków KRS oraz przebieg procesu selekcji kandydatów i powołania na stanowiska sędziowskie w SN świadczą, że naruszenia zostały dokonane intencjonalnie, aby zapewnić organom władzy politycznej, dominujący wpływ na obsadę stanowisk sędziowskich i – w ten sposób, co najmniej pośredni wpływ na treść wydawanych przez nich orzeczeń.
57. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że świetle wskazanych wyżej czynników i okoliczności faktycznych i prawnych samo wszczęcie oraz przebieg procesu mianowania zostały dotknięte wadami tak poważnymi, że rozstrzygnięcie zapadłe w takim procesie staje się nieakceptowalne. Oczywiście, intencjonalne i rażące naruszenia prawa zniweczyły skutek procesu mianowania i nie pozwoliły uzyskać legitymacji osobie w ten sposób powołanej. W konsekwencji nie można uznać za sąd ustanowiony na mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii takiego organu odsyłającego, w skład którego owa osoba wchodzi.

Kwestia niezależności, niezawisłości i bezstronności organu odsyłającego

Wymogi niezależności, niezawisłości i bezstronności w orzecznictwie TS

58. Wymogi niezależności niezawisłości i bezstronności mają kluczowe znaczenie dla unijnego porządku prawnego, wchodzą w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, są gwarancją ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim (zob. *A.K. i in.*, pkt 120). Mają także zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego, jako że mechanizm ten może zostać uruchomiony przez organ, którego zadaniem jest stosowanie prawa Unii, spełniający w szczególności rzeczzone kryterium niezawisłości (C-274/14 *Banco de Santander*, pkt 56; C-64/16 *ASJP*, pkt 38).
59. Wymogi te zakładają istnienie zasad, w szczególności co do składu organu, **powoływania jego członków**, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwa-

lających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką **uzasadnioną wątpliwość co do niezależności** tego organu oraz mianowanych sędziów od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów (*AK i in.*, pkt 123; *Simpson i HG*, pkt 71).

60. W świetle orzecznictwa TS **wymóg niezależności** 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 (*AK i in.*, pkt 121). 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. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa (*AK i in.*, pkt 122).
61. Z kolei **wymóg bezstronności** można oceniać poprzez podejście **subiektywne**, uwzględniające osobiste przekonania i zachowanie sędziego, tj. poprzez zbadanie, czy wykazał on stronniczość lub osobiste uprzedzenia w danej sprawie, jak również poprzez **obiektywne** podejście polegające na ustaleniu, czy sąd zapewnia, w szczególności z uwagi na swój skład, gwarancje wystarczające do wykluczenia wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do jego bezstronności (*AK i in.*, pkt 128).
62. Orzecznictwo Trybunału wskazuje, że w celu ustalenia, czy sąd można uznać za „niezawisły” należy zwrócić uwagę między innymi na **sposób powoływania jego członków** i długość ich kadencji, na istnienie **gwarancji chroniących ich przed naciskami z zewnątrz** oraz na to, czy dany organ przejawia **oznaki niezależności** – stawką jest bowiem samo zaufanie, jakie każdy sąd powinien budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym (*AK i in.*, pkt 127). Z kolei ocena obiektywności, polega ona na zadaniu sobie pytania, czy niezależnie od indywidualnego **zachowania sędziego**, pewne weryfikowalne fakty dają **podstawy do podejrzeń co do jego stronniczości**. W tym zakresie nawet pozory mogą mieć znaczenie. Również tutaj stawką jest zaufanie, jakie w społeczeństwie demokratycznym sądy powinny budzić w jednostkach, poczynając od stron postępowania (*AK i in.*, pkt 128).

Okoliczności wpływające na niezawisłość i bezstronność organu odsyłającego

63. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie wskazać następujące uwarunkowania dotyczące organu odsyłającego, które TS powinien wziąć pod uwagę.
64. **Po pierwsze**, Kamil Zaradkiewicz w czasie, gdy jego kandydatura na stanowisko sędziego w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego wpłynęła do KRS, był dyrektorem departamentu prawa administracyjnego w Ministerstwie Sprawiedliwości i bliskim współpracownikiem Ministra Sprawiedliwości, głównego inicjatora zmian ustawodawczych w Polsce prowadzących do podważenia zasady rządów prawa i zasady podziału władz, ingerujących w niezawisłość sędziowską i zmierzających do poddania sądownictwa wpływowi organów władzy wykonawczej oraz uzyskania politycznej kontroli nad treścią orzeczeń sądowych. Minister Sprawiedliwości osobiście zaangażował się na rzecz wyboru tego kandydata na miejsce w Izbie Cywilnej SN. Interweniował na posiedzeniu KRS przekonując do udzielenia rekomendacji kandydatowi mimo wcześniejszego odrzucenia jego kandydatury (zob. pkt 49).
65. **Po drugie**, uchwała rekomendująca Kamila Zaradkiewicza na stanowisko sędziego w Sądzie Najwyższym została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który udzielił



również zabezpieczenia zawieszając jej wykonalność (zob. pkt 50). Mimo to do powołania doszło. Kamil Zaradkiewicz wiedział o wiążącym, prawomocnym zabezpieczeniu wydanym przez NSA, był świadom, że podstawą powołania była nieprawomocna (bo zaskarżona) oraz niewykonalna (bo zawieszona) uchwała KRS. Mimo to przyjął z rąk Prezydenta RP akt powołania do pełnienia urzędu na stanowisku Sędziego Sądu Najwyższego. Świadczy to o **gotowości osoby powołanej jako sędzieja Sądu stojącego na szczycie struktury polskiego sądownictwa, do naruszania powagi orzeczenia sądowego, jeśli jest to w jej osobistym interesie**. Okoliczność ta podważa zarówno jej kwalifikacje merytoryczne jak etyczne.

66. **Po trzecie**, proces nominowania Kamila Zaradkiewicza na stanowisko w Sądzie Najwyższym nie mógł zostać poddany skutecznej kontroli sądowej przed powołaniem osoby na stanowisko sędziowskie w SN. Mimo dopuszczalności, w momencie otwarcia konkursu, zaskarżenia uchwały KRS w sprawie udzielenia rekomendacji o powołaniu do SN – już w trakcie trwania konkursu ograniczono skuteczność odwołania do NSA. Następnie całkowicie wyłączono kontrolę sądową procesu nominacji, najpierw w świetle wyroku TK z 25 marca 2019 r. (sprawa K 12/18), oraz w drodze nowelizacji ustawowej z 26 kwietnia 2019 r.<sup>29</sup> Organy władzy politycznej intencjonalnie doprowadziły zatem do arbitralnego wyłączenia kontroli procesu nominowania kandydata i upewnienia się, że powołane zostaną wyłącznie osoby przez nie popierane. W szerszym zakresie zagadnienia te są przedmiotem sprawy prejudycjalnej C-824/18 *AB i in.*

67. **Po czwarte**, następcza kontrola skutków powołania oraz spełniania wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego, prowadzona w sposób określony w wyroku *A.K. i in.*, została **pozbawiona realnego znaczenia w wyniku szeregu działań władz krajowych** o zróżnicowanym charakterze: działań ustawodawczych, administracyjnych, dyscyplinarnych, orzeczniczych, a także czysto faktycznych. Tym samym **niweczona jest pełna skuteczność (effet utile) prawa Unii i orzeczenia TS**. RPO pragnie wskazać w szczególności na:

- (1) Wszczywanie **postępowań dyscyplinarnych** i stosowanie **środków o charakterze administracyjnym** (odwołanie z delegacji do sądu wyższej instancji, odsunięcie od wykonywania czynności służbowych, przeniesienie do innego wydziału) wobec sędziów działających na rzecz zachowania niezawisłości sędziowskiej, a w szczególności podejmujących – stosownie do wyroku TS w sprawie *A.K. i in.* – ocenę niezawisłości sędziów mianowanych z udziałem nowej KRS. W ocenie RPO system odpowiedzialności dyscyplinarnej jest intencjonalnie i systemowo wykorzystywany do odstraszenia sędziów od kierowania się wskazówkami TS. Szerzej o tych sprawach RPO informował Trybunał w połączonych sprawach C-558/18 *Miasto Łowicz* i C-563/18 *Prokurator Generalny*<sup>30</sup> pismami z 24 grudnia 2019 r. (pkt 30–35 i 38–42) oraz z 13 lutego 2020 r. (pkt 6–10 i 13).
- (2) Przyjęcie szeregu **ustawowych rozwiązań udaremniających kontrolę sądową** w przypadku wątpliwości dotyczących niezawisłości sędziów powołanych z udziałem nowej KRS (tzw. ustawa kagańcowa)<sup>31</sup>. Po pierwsze, ustawa zakazuje badania prawidłowości powołania sędziów z udziałem nowej KRS. Po drugie, ustawa powierza kompetencję orzekania w zakresie niezawisłości sędziów na wyłączność Izby Kontroli Nadzwyczajnej

<sup>29</sup> Ustawa z 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2019 r., poz. 914.

<sup>30</sup> Wyrok TS z 26.03.2020 r., EU:C:2020:234.

<sup>31</sup> Ustawa z 20.12.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r., poz. 190.



i Spraw Publicznych obsadzonej osobami, których dotyczą podobne wątpliwości do tych, o których mają rozstrzygać (*nemo iudex*).<sup>32</sup> Po trzecie, ustawa nakazuje kontynuację biegu postępowania sądowego w przypadku zakwestionowania niezależności sądu lub niezawisłości sędziego.<sup>33</sup> Po czwarte, ustawa nakazuje pozostawianie bez rozpoznania wniosków dotyczących ustalenia lub zgodności z prawem powołania lub umocowania sędziego.<sup>34</sup> O niektórych zagadnieniach związanych z ustawą kagańcową RPO również informował TS w sprawie C-558/18 i C-563/18, pismami z 24 grudnia 2019 r. (pkt 43–52) oraz z 13 lutego 2020 r. (pkt 21–28).

(3) Wszczywanie **pozornych postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym** w celu delegitymizacji wyroku TS w sprawie *A.K. i in.* i pozbawienia skuteczności uchwały połączonych izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20) wykonującej wyrok Trybunału – zob. (1) postanowienie TK z 21 kwietnia 2020 r. w sprawie sporu kompetencyjnego między Sejmem RP a Sądem Najwyższym oraz między Prezydentem RP a Sądem Najwyższym (sygn. Kpt 1/20); (2) wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r. w sprawie wniosku Prezesa Rady Ministrów o zbadanie zgodności uchwały SN z Konstytucją RP, Traktatem o UE, EKPC i ustawodawstwem polskim (sygn. akt U 2/20).

(4) Przyjmowanie uchwał przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, **wypaczających znaczenie wyroku Trybunału Sprawiedliwości**, zwłaszcza zaś uchwałę tej izby z 8 stycznia 2020 r. (sygn. akt I NOZP 3/19) zakazującej badania skuteczności aktu ustrojowego powołania sędziego oraz wynikającego z niego stosunku ustrojowego oraz ograniczającej zastosowanie wyroku TS w pozostałym zakresie – badania przymiotów sędziego po powołaniu.

68. **Po piąte**, rzeczywiste cele wniesienia pytań prejudycjalnych w niniejszej sprawie zdają się odbiegać od *ratio* ustanowienia mechanizmu współpracy sądowej na gruncie art. 267 TFUE. Jak wcześniej wskazano (zob. pkt I.2.) intencją organu odsyłającego jest zakwestionowanie powołań sędziów krajowych z okresu wcześniejszego ustroju politycznego Polski, a zatem także sprzed członkostwa Polski w Unii – mająca „równoważyć” kwestionowanie powołań sędziów nominowanych przez nową KRS. Podobnie zakwestionowanie prawidłowości powołania poprzedniej Rady – ma „równoważyć” kwestionowanie obsady nowej KRS. Organ odsyłający czerpie przy tym z argumentacji przedstawianej przez rządzącą większość, wpisując się w jej narrację polityczną.

69. Podnosząc wątpliwości wobec powołań innych sędziów, autor odesłania prejudycjalnego jednocześnie nie dostrzega ich w odniesieniu do powołania jego samego na stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym.

70. **Po szóste**, osoba wchodząca w skład organu odsyłającego nie pozostaje neutralna wobec następstw uwzględnienia ewentualnych wyjaśnień merytorycznych TS w odpowiedzi na pytania prejudycjalne. Jak wcześniej wskazano, Kamil Zaradkiewicz jest bezpośrednio zainteresowany utrzymaniem *status quo* i niekwestionowaniem jego statusu jako sędziego SN (zob. pkt 15). Okoliczności złożenia i argumentacja popierająca pytania prejudycjalne zmierzają do zapewnienia mu ochrony własnego powołania sędziowskiego. Pozbawia go to przymiotu neutralności.

<sup>32</sup> Art. 26 § 2, art. 82 § 2–3 Ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2019 r., poz. 825.

<sup>33</sup> Art. 26 § 2 *in fine* Ustawy o SN.

<sup>34</sup> Art. 26 § 3 Ustawy o SN.

Ocena organu odsyłającego w świetle wymogów niezależności, niezawisłości i bezstronności

71. W świetle metodologii przedstawionej przez Trybunał Sprawiedliwości dla oceny niezależności organu sądowego przyjętej w wyroku *A.K i in.*, która – w ocenie kumulatywnej – nakazuje uwzględnić wszelkie czynniki i okoliczności mogące prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu, nawet gdyby pojedynczo każdy z nich nie wystarczał dla ich uzasadnienia (por. *A.K. i in.*, pkt 142).
72. W uchwale połączonych izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., wydanej w celu wykonania wyroku *A.K. i in.* oraz określenia jego procesowych konsekwencji na gruncie prawa polskiego, Sąd Najwyższy uznał, że gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego SN na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z 8 grudnia 2017 r. **zachodzi nienależyta obsada sądu** (w świetle przepisów kodeksu postępowania karnego) albo **sprzeczność składu sądu z przepisami prawa** (w świetle przepisów kodeksu postępowania cywilnego (zob. pkt 1 uchwały). W konsekwencji udział takich osób w składzie orzekającym sądu może być bezwzględną przyczyną odwoławczą (w postępowaniu karnym), albo przyczyną nieważności postępowania (cywilnego). Zakresem uchwały SN objęty został również Kamil Zaradkiewicz jako osoba mianowana do Izby Cywilnej SN.
73. Przedstawione w niniejszym stanowisku pisemnym RPO okoliczności powołania i obsadzenia Krajowej Rady Sądownictwa, następnie zainicjowania i przebiegu procedury kwalifikowania sędziów do Sądu Najwyższego w 2018 r., postępowanie samej osoby wchodzącej w skład organu odsyłającego, a także okoliczności przedstawienia Prezydentowi RP wniosków w sprawie powołania i wręczenia aktów powołania w pełni **uzasadniają wątpliwości co do niezależności i bezstronności tak mianowanego sędziego SN i składów orzekających z jego udziałem**.
74. **Po pierwsze**, przedwczesne przerwanie 4-letniej, konstytucyjnie gwarantowanej kadencji poprzednich członków Rady, niekonstytucyjny wybór nowych 15 sędziowskich członków KRS, brak wystarczającej niezależności KRS od innych organów władzy publicznej, oraz faktyczna rezygnacja KRS z wypełniania konstytucyjnej roli stania na straży niezawisłości sędziowskiej – **dyskwalifikują Radę jako niezależnego, obiektywnego inicjatora wniosków do Prezydenta RP w sprawie powołania na stanowiska sędziowskie**.
75. **Po drugie**, zainicjowanie procedury nominacyjnej do SN aktem, który nigdy nie nabrał ważności, powszechny bojkot wyborów przez środowiska sędziowskie i inne zawody prawnicze, brak rzeczywistej weryfikacji kandydatów, widoczny wpływ polityczny w procesie selekcji nominatów oraz powiązanie osób mianowanych z przedstawicielami władzy, naruszenie prawomocnych orzeczeń sądu zawieszających wykonanie uchwał nominacyjnych, zniweczenie sądowej kontroli procesu mianowania, a wreszcie usilne działania władz publicznych na rzecz legalizacji wadliwie powołanych sędziów – **niweczą procedurę nominacyjną do Sądu Najwyższego, przekreślają skutek nominacyjny i odbierają legitymację powołanym osobom do rozstrzygania sporów prawnych**. Nie zaistniały bowiem obiektywne warunki, by tacy sędziowie i takie organy sądowe mogli być postrzegani jako niezawisli i obiektywni. Rażąco naruszenie zarówno zasad materialnych jak i reguł proceduralnych powoływania sędziów sprawiły, że **w sposób zasadniczy i trwały podważone zostało zaufanie do nich**.
76. **Po trzecie**, powiązanie osoby wchodzącej w skład organu odsyłającego z urzędującym Ministrem Sprawiedliwości, bezpośrednia interwencja Ministra w sprawie jego nominacji,

zasadnicza zmiana poglądów prawniczych kandydata przekazana w dniu nominacji, zignorowanie przezeń orzeczenia sądowego mającego wpływ na jego status, a także instrumentalne potraktowanie procedury prejudycjalnej w celu własnej legitymizacji – **nie pozwalają pozbyć się poważnych wątpliwości co do zachowania przez nią standardów niezawisłości i bezstronności w podejmowanych działaniach orzeczniczych.**

Kwestia bezskuteczności aktu organu odsyłającego z 18 grudnia 2019 r.

77. Jeśli akt organu odsyłającego ma wywołać skutki prawne w sferze prawa unijnego, a w szczególności zainicjować procedurę dialogu z Trybunałem Sprawiedliwości, organ ten musi odpowiadać wymogom sądu w rozumieniu art. 267 TFUE. Jak zostało wykazane wyżej, osoba wchodząca w skład jednoosobowego organu odsyłającego została powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN w procesie rozpoczętym i przeprowadzonym z rażącym naruszeniem prawa, intencjonalnie ukształtowanym w taki sposób, aby organy władzy ustawodawczej i wykonawczej, nie posiadając ku temu uprawnień – zapewniły obsadę wolnych stanowisk w Sądzie Najwyższym osobami przez siebie dobranymi, według własnego uznania.
78. Skoro osoba wchodząca w skład organu odsyłającego, z powodu nieprawidłowości, nie została skutecznie powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN – w istocie, nie jest sędzią. Powinna zatem powstrzymać się od wykonywania czynności i przyjmowania aktów właściwych sędziemu, inaczej **dokonane przez nią czynności i wydane orzeczenia pozbawione są mocy prawnej i pozostają bezskuteczne.** W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, pierwotna niekonstytucyjność umocowania osoby jako sędziego uzasadnia także odmowę uznania mocy prawnej orzeczeń wydanych przez organ, w skład którego wchodzi.
79. Konsekwencje braku zgodnego z prawem umocowania rozciągają się także na postanowienie z 18 grudnia 2019 r. o odesłaniu prejudycjalnym. Dokument ten nie pochodzi od sędziego, nie pochodzi od sądu w rozumieniu prawa Unii, nie może zatem wywoływać skutków prawnych właściwych dla orzeczenia sądu europejskiego. W konsekwencji **nie może również zainicjować postępowania prejudycjalnego przed Trybunałem Sprawiedliwości.**
80. Rzecznik Praw Obywatelskich jest świadomy daleko idących konsekwencji powyższego stanowiska odmawiającego mocy prawnej orzeczeniom osób wadliwie powołanych do SN. Konsekwencje te są następstwem szeregu systematycznych, zaplanowanych działań organów władzy ustawodawczej i wykonawczej podejmowanych od 2015 r. z jaskrawym pogwałceniem Konstytucji RP oraz wartości Unii i zasad unijnego porządku prawnego. Organy władzy publicznej z premedytacją naruszały obowiązujące prawo, aby najpierw – doprowadzić do obsady SN osobami według własnego arbitralnego wyboru, a potem – wybór ten wszelkimi sposobami zalegalizować. **Zamiar obejścia lub naruszenia obowiązującego prawa przez organy władzy publicznej nie może być zatem wynagradzany poprzez akceptację ukształtowanej w ten sposób sytuacji (*ex iniuria ius non oritur*).**
81. Intencjonalność naruszenia podstawowych krajowych i europejskich reguł prawnych dezuwuuje równocześnie ewentualną argumentację odwołującą się do zasad pewności prawa oraz zasady nieusuwalności sędziów.<sup>35</sup> Osoby powołane w okolicznościach przedstawionych w niniejszym stanowisku, **nie będąc sędziami, nie są objęte gwarancją nieusuwalności.** Akty dokonane przez nie-sędziów, **nie są orzeczeniami sądowymi, *prima facie* są pozbawione mocy prawnej** – nie powinny wywoływać skutków właściwych orzeczeniom. W ocenie

<sup>35</sup> Zob. podobnie postanowienie SN z 12.06.2019 r. w sprawie zwrócenia się do TS z pytaniami prejudycjalnymi w sprawie C-508/19 *Prokurator Generalny*, pkt 23 (sygn. krajowa II PO 3/19).

RPO, z powodów wyjaśnionych powyżej, zasady pewności prawa i stabilności orzeczeń sądowych nie stoją na przeszkodzie uznaniu – za nieistniejące (*sententia non existens*), względnie za nieważne z mocy prawa – orzeczeń zapadłych z udziałem osób wadliwie umocowanych jako sędziowie SN.

82. W szczególności, **bezwzględne konsekwencje prawne powinny zaistnieć w odniesieniu do organów umocowanych lub obsadzonych sprzecznie z prawem**. Władze publiczne nie mogą bowiem czerpać korzyści z własnego bezprawia (*ex iniuria*).
83. Natomiast RPO pragnie wyraźnie podkreślić, że w tej sytuacji **chronione powinny być strony postępowań sądowych oraz społeczeństwo jako całość**. Nie powinny nadmiernie ucierpieć z powodu bezprawności postępowania władz publicznych. Odmowa uznania skutków prawnych aktów dokonanych przez osoby nie będące sędziami – może i powinna być mitygowana ze względu na **ochronę praw i interesów jednostek**. Wtedy jednak **względna ochrona stabilności orzeczeń sądowych jest następstwem ochrony podmiotów prywatnych**, a nie ochrony statusu osoby i organu wadliwie umocowanych i pozbawionych przymiotów sędziego i sądu. W ocenie RPO, w opisanej sytuacji, wprowadzenie mechanizmów chroniących stabilność orzeczeń, i w ten sposób – prawa jednostek, w pierwszym rzędzie jest zadaniem ustawodawcy, obecnego lub przyszłego.

#### Podsumowanie

Rzecznik Praw Obywatelskich proponuje, aby Trybunał Sprawiedliwości uznał odesłanie pre-judycjalne w niniejszej sprawie za niedopuszczalne z powodu wniesienia go przez organ nie odpowiadający kryteriom sądu w rozumieniu art. 267 TFUE oraz art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, w szczególności organ nie spełniający wymogu ustanowienia na mocy ustawy, jak również nie dający gwarancji niezależności, niezawisłości i bezstronności.

## Załącznik 1.4.2

### **Wyjaśnienie do uwag Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie prejudycjalnej C-132/20 *Getin Noble Bank* (22.10.2021) dotyczące niektórych okoliczności nominowania Kamila Zaradkiewicza do Sądu Najwyższego**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) pragnie zwrócić się do Trybunału, celem wyjaśnienia pewnych nieścisłości dotyczących okoliczności uzyskania przez Kamila Zaradkiewicza rekomendacji Krajowej Rady Sądownictwa do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego w sierpniu 2018 r., które wkładły się do pism RPO z 3 września 2020 r. oraz 2 kwietnia 2021 r. Konieczność przedstawienia tych wyjaśnień doprecyzowujących wcześniejsze stanowisko RPO zaistniała, ponieważ otworzyła się możliwość, by na stronie internetowej Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) obejrzeć nagranie z posiedzenia KRS, podczas którego dyskutowana i głosowana była kandydatura Kamila Zaradkiewicza na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, a także zobrazowana została interwencja Ministra Sprawiedliwości na rzecz jego kandydatury. W świetle tych dostępnych dla RPO obecnie materiałów (zob. pkt 5 poniżej), prosimy Wysoki Trybunał o przyjęcie poniższych uwag.
2. W pierwszym z nich, uwagach na piśmie z 3 września 2020 r., stwierdzenia „[z]espół KRS przesłuchujący kandydatów nie rekomendował kandydatury Kamila Zaradkiewicza” (pkt 49) oraz „zespół Rady odrzucił kandydaturę” (pkt 50 i 65) należy zweryfikować. Podobnie okoliczności opisane w uwagach RPO z 2 kwietnia 2021 r. w pkt 12 jako lit. (b) i (c) należy zamienić kolejnością.
3. Otóż należy stwierdzić, że pomimo pewnych wątpliwości (co wynika z przekazów medialnych z tamtego okresu), 5-osobowy zespół KRS ostatecznie udzielił rekomendacji kandydaturze Kamila Zaradkiewicza (wynika to z wypowiedzi ujętych w nagraniu posiedzenia KRS). Jednocześnie, jak podejrzewały media w tamtym okresie, to te właśnie wątpliwości skłoniły Ministra Sprawiedliwości do przybycia rano w dniu 28 sierpnia 2018 r. na posiedzenie pełnego składu KRS (jak wynika z doniesień medialnych z tamtego czasu, do tamtej chwili Minister Sprawiedliwości nie uczestniczył w posiedzeniach KRS dotyczących konkursów sędziowskich, choć sam jest członkiem KRS) i udzielenia zdecydowanego poparcia kandydaturze Kamila Zaradkiewicza (m.in. poprzez stwierdzenie, że Minister dysponuje oświadczeniem kandydata na sędziego odnośnie do zmiany jego poglądów na temat możliwości zawierania małżeństw osób tej samej płci w świetle art. 18 polskiej Konstytucji – co wynika z nagrania posiedzenia KRS), wbrew stanowisku i oświadczeniom innego członka KRS, pani Krystyny Pawłowicz (obecnie sędzi Trybunału Konstytucyjnego), która twierdziła, że osoby o takich poglądach, jak kandydat (na konstytucyjne pojęcie małżeństwa) nie powinny orzekać w Sądzie Najwyższym. Po dyskusji, która dotyczyła tej kandydatury (a o której RPO wspominał w pkt 49 pisma z 3 września 2020 r. oraz pkt 9, 11 i 12 pisma z 2 kwietnia 2021 r.), odbyły się dwa głosowania kandydatur do Izby Cywilnej SN.

4. Prawdziwym jest stwierdzenie, że w pierwszym głosowaniu w KRS kandydatura Kamila Zaradkiewicza nie uzyskała rekomendacji KRS. Było tak ponieważ nie osiągnęła wymaganej bezwzględnej większości głosów. Prawdziwym jest także stwierdzenie, że uzyskała ją dopiero w drugim głosowaniu. Zostało ono przeprowadzone w celu wskazania kandydatów na dwa wolne miejsca, które pozostały nadal nieobsadzone w Izbie Cywilnej SN po pierwszym głosowaniu. Nieścisłość przytoczonych przez RPO okoliczności dotyczyła tego, że na posiedzeniu pełnego składu KRS Minister Sprawiedliwości podjął interwencję na rzecz kandydatury swojego współpracownika przed pierwszym głosowaniem, a nie pomiędzy nimi.
5. Okoliczności te zostały powołane przez RPO w dotychczas złożonych Trybunałowi pismach na podstawie rekonstrukcji dokonanej w oparciu o dostępne w owym czasie relacje medialne. Dostęp do dodatkowych dokumentów uzyskany później przez RPO, a także możliwość zapoznania się z nagraniem obrad KRS z dnia 28 sierpnia 2018 r., pozwoliły zweryfikować wskazane okoliczności i ustalić dokładny przebieg zdarzeń. O nagraniu RPO wspominał Wysokiemu Trybunałowi w pkt 11–12 pisma z 2 kwietnia 2021 r. Jest to to samo nagranie, na które wskazywał Sąd Najwyższy w odesłaniu prejudycjalnym w sprawie C-508/19 *Prokurator Generalny* (pkt 82). Dostęp do tego nagrania został utracony i nie było możliwości zapoznania się z nim w czasie przygotowywania uwag pisemnych dla Trybunału. Nagranie ponownie jest dostępne na stronie KRS, obecnie pod innym niż pierwotnie linkiem: <http://krspl.home.pl/pl/dzialalnosc/posiedzenia-rady/f,204,posiedzenia-w-2018-r/758,23-2427-28-sierpnia/5489,transmisja-z-posiedzenia-krajowej-rady-sadownictwa-w-dniu-28-sierpnia-2018> (dostęp 21.10.2021 r.).
6. RPO pragnie wskazać, że aktualizacja wskazanych okoliczności **nie ma istotnego znaczenia dla oceny wadliwości organu odsyłającego w niniejszej sprawie**, zarówno w świetle testu ustanowienia jak i testu niezawisłości i bezstronności. Niemniej, skoro RPO miał możliwość zapoznania się z dodatkowymi dokumentami oraz z nagraniem, a niektóre okoliczności wcześniej przekazane do TSUE okazały się nieścisłe – RPO uznał za swój obowiązek poinformować o tym Wysoki Trybunał.
7. Nie zmienia to stanowiska RPO w niniejszej sprawie przedstawionego we wcześniejszym uwagach na piśmie oraz podczas rozprawy w dniu 2 marca br. W szczególności RPO podtrzymuje stwierdzenie o przypadkach wpływu organu władzy wykonawczej na proces selekcji kandydatów przez nową KRS. Wpływ taki był konsekwencją niezgodnych z prawem zmian dokonanych w KRS, a zwłaszcza przedwczesnego przerwania kadencji poprzedniej Rady i wyboru 15 nowych sędziowskich członków przez Sejm z naruszeniem standardu konstytucyjnego. Wyboru zaś dokonano spośród osób związanych z organami władzy wykonawczej, a zwłaszcza z Ministrem Sprawiedliwości. Element ten TSUE już dostrzegł w wyroku w sprawie C-824/18 *A.B. i inni*. Zaś brak niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej orzecznictwo potwierdziło już polski Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Europejski Trybunał Praw Człowieka (w szczególności, w wyroku z 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz prec. Polsce*) jak i w istocie sam Trybunał Sprawiedliwości UE (C-719/19).



## Załącznik 1.4.3

### Wystąpienie RPO na rozprawie przed TSUE w dniu 2 marca 2021 r. w sprawie C-132/20 *Getin Noble Bank*

Pełnomocnicy Rzecznika Praw Obywatelskich na rozprawie:

dr hab. Maciej Taborowski, Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

dr Paweł Filipek, Zespół Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego

#### Plan wystąpienia

Wysoki Trybunał, Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wystąpieniu odniesie się do następujących zagadnień:

- I. Organ odsyłający nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE (pytanie nr 2).
  - a. Uwagi wstępne dotyczące pytania nr 2
  - b. Pytanie 2 a): RPO stoi na stanowisku, że dla oceny, czy organ odsyłający stanowi „sąd”, należy brać pod uwagę element wagi naruszenia przepisów dotyczących powoływania sędziów
  - c. Pytanie 2 b): RPO stoi na stanowisku, że próg wagi naruszenia reguł powoływania sędziów został osiągnięty w przypadku organu odsyłającego
  - d. Osoba wchodząca w skład organu odsyłającego nie daje gwarancji niezawisłości i bezstronności (uwagi dodatkowe)
- II. Trybunał nie powinien udzielić odpowiedzi na pytania organu odsyłającego z powodu braku rzeczywistej intencji pytania o wykładnię prawa Unii (pytanie nr 1).
- III. Zasada skutecznej ochrony sądowej oraz zastosowanie *ratione temporis* prawa Unii nie nakazuje oceny aktów powołania sędziego uprzednio dokonanych (pytanie nr 3).
- IV. Co do zasady, nie istnieje prawny obowiązek ponownego badania wydarzeń, które miały miejsce, zanim EKPC zaczęła obowiązywać w państwach-stronach (pytanie nr 4).
- V. Podsumowanie.

#### Wystąpienie

- I. Organ odsyłający nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE (pytanie nr 2).
  - a. Uwagi wstępne dotyczące pytania nr 2
    1. Pytanie, czy organ odsyłający stanowi „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE jest kluczowe dla niniejszej sprawy prejudycjalnej. Ma charakter pierwotny. Skoro bowiem, aby móc

zadać pytanie, organ najpierw musi być sądem, to jeśli nie jest – nie może zainicjować dialogu z Trybunałem.

2. W sprawie C-396/14 *Højgaard i Züblin*, wskazanej przez Trybunał w pytaniu nr 2 na rozprawę, **nie pojawiały się wątpliwości co do podstawy prawnej organu odsyłającego**, które są podstawową kwestią w niniejszej sprawie.
3. Z wyroku tego wynika natomiast, że kryterium niezawisłości organu odsyłającego, podejmującego decyzję większością głosów, jest spełnione, **jeżeli kryterium to spełniają członkowie dysponujący w nim większością głosów** (C-396/14, pkt 29–31).
4. W niniejszej sprawie, sytuacja taka nie zachodzi, ponieważ **organ odsyłający orzeka jednoosobowo**, i ta właśnie osoba, nie spełnia zarówno wymogu „ustanowienia na podstawie ustawy” (dalej **TEST USTANOWIENIA**), ani wymogu „niezawisłości i bezstronności” (dalej **TEST NIEZAWISŁOŚCI I BEZSTRONNOŚCI**).
5. W tym względzie Rzecznik Praw Obywatelskich przyjmuje, że w szczególności po wyroku C-274/14 *Banco de Santander*, wymogi sądu w rozumieniu prawa Unii, powinny być rozumiane podobnie na gruncie art. 267 TFUE i art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, którego treść potwierdza art. 47 Karty Praw Podstawowych UE.
6. Skoro w niniejszej sprawie organem odsyłającym jest jednoosobowy skład Sądu Najwyższego, który może **rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, to zgodnie z pkt 37 i 40** wyroku C-64/16 *ASJP*, **państwo członkowskie powinno zapewnić, że organ ten spełnia integralne wymogi skutecznej ochrony sądowej**.
7. W szczególności więc organ odsyłający musi spełniać **wymóg ustanowienia na mocy ustawy wynikający z orzecznictwa Wysokiego Trybunału. W tym względzie należy wziąć pod uwagę standardy ustanowione przez Trybunał na tle art. 47 Karty Praw Podstawowych UE w wyroku Simpson**.
  - b. Pytanie 2 a): RPO stoi na stanowisku, że dla oceny, czy organ odsyłający stanowi „sąd”, należy brać pod uwagę element wagi naruszenia przepisów dotyczących powoływania sędziów
8. W wyroku w sprawie *Simpson i HG*, Trybunał wskazał na powiązanie „testu ustanowienia” z kwestią oceny „niezawisłości i bezstronności” sądu (**pkt 75 i 79**).
9. Rzecznik Praw Obywatelskich przyjmuje taką interpretację wskazówek Trybunału, w której **oba testy mogą być samodzielne**, a wskazane w tym wyroku uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności organu są **konsekwencją wad procesu powołania sędziego**. Zatem odrębny test niezawisłości i bezstronności nie musi zostać jeszcze dodatkowo przeprowadzony.
10. Interpretacja taka znajduje oparcie również w wyroku Wielkiej Izby ETPC z 1 grudnia 2020 r. w sprawie *Astráðsson przeciwko Islandii*, w którym oba kryteria z art. 6 ust. 1 EKPC i oba testy są **traktowane jako samodzielne** (pkt 231).
11. W tym świetle, nie każda nieprawidłowość w procesie mianowania pozbawi osobę powołaną legitymacji do orzekania. **Waga naruszenia przepisów dotyczących powoływania sędziów jest elementem testu umocowania w świetle wyroku Simpson i HG** (pkt 75 i 79) i w połączeniu z charakterem nieprawidłowości, przesądza o rzeczywistym ryzyku skorzystania przez pozostałe władze, w szczególności egzekutywę, z nienależnych im uprawnień dyskrecyjnych.

12. Zbliżony do formuły *Simpson i HG*, trójczłonowy test ustanowienia sądu przyjął Trybunał w Strasburgu w sprawie *Ástráðsson*, orzekając, że: (1) oczywiste naruszenia prawa krajowego, (2) dotyczące podstawowych reguł powoływania sędziów, które (3) nie mogły być skutecznie zbadane i naprawione przez sądy krajowe – stanowią naruszenie wymogu „sądu ustanowionego na mocy ustawy” (**pkt 244 i nast.**).
13. W sprawie islandzkiej, Trybunał Strasburski uznał naruszenie EKPC. W niniejszej sprawie zakres, charakter i waga naruszeń reguł procesu mianowania sędziów, są znacznie poważniejsze niż nieprawidłowości stwierdzone w sprawie *Ástráðsson*.

c. Pytanie 2 b): RPO stoi na stanowisku, że próg wagi naruszenia reguł powoływania sędziów został osiągnięty w przypadku organu odsyłającego

*(1) Kryterium: naruszenie „oczywiste” (manifest breaches)*

14. Naruszenie „oczywiste” jest obiektywnie i rzeczywiście możliwe do zidentyfikowania jako takie (*Ástráðsson*, pkt 244). O tym, że kryterium to jest spełnione, w niniejszym postępowaniu Wysoki Trybunał może ocenić samodzielnie w ramach własnych kompetencji na podstawie art. 267 TFUE. Może też w tym względzie uwzględnić zastrzeżenia wskazane w szczególności w: (1) wyrokach SN wydane w dniach 5 grudnia 2019 r. oraz 15 stycznia 2020 r., a także uchwały połączonych izb SN z 23 stycznia 2020 r., wydanej w celu urzeczywistnienia orzeczenia A.K.; (2) stanowisku Komisji Europejskiej wyrażonym w postępowaniu w sprawie C-487/19 W.Ż. czy szeregu innych obiektywnych, rzetelnych i aktualnych dokumentach instytucji międzynarodowych.
15. Dodać należy, że Trybunał Strasburski wskazał, że nawet w przypadku braku oczywistego naruszenia, okoliczności, w których procedura mianowania sędziów, pozornie zgodna z odpowiednimi przepisami krajowymi, rodzi skutki niezgodne z przedmiotem i celem prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy, mogą prowadzić do naruszenia Konwencji (*Ástráðsson*, pkt 245).

*(2) Kryterium: naruszono podstawowe reguły procedury mianowania sędziów (fundamental rules of the procedure for appointing judges)*

16. W świetle orzecznictwa obu Trybunałów Europejskich należy przyjąć materialne znaczenie wymogu naruszenia „podstawowych reguł procedury mianowania sędziów” i uznać, że **są nimi te, które godzą w istotę prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy**. Są to nieprawidłowości, które **stwarzają rzeczywiste ryzyko, że inne organy władzy, w szczególności władza wykonawcza, mogłyby skorzystać z nienależnych uprawnień dyskrecjonalnych, podważając prawidłowość skutku procesu mianowania** (*Ástráðsson*, pkt 247; *Simpson i HG*, pkt 75).
17. Taka formuła otwiera w przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich **drogę do oceny kumulatywnej**, metodą analogiczną do formuły *A.K.* przyjętej do badania niezawisłości i bezstronności. **Brak spełnienia przez organ wymogu ustanowienia na mocy ustawy może zatem wynikać, po pierwsze – z pojedynczego naruszenia mającego charakter „oczywisty”, jak, po drugie – z całokształtu okoliczności procesu mianowania.**

*Zastosowanie kryteriów 1 i 2 w niniejszej sprawie*

18. Jeżeli chodzi o niniejszą sprawę, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, co najmniej następujące naruszenia w procesie powoływania osoby wchodzącej w skład organu odsy-

łającego, mają charakter oczywisty, i każde z nich wystarcza do uznania braku spełnienia wymogu ustanowienia. Wskazane naruszenia dotyczyły przy tym podstawowych, w tym również konstytucyjnych, reguł mianowania sędziów.

19. Po pierwsze, niekonstytucyjny skład Krajowej Rady Sądownictwa, z powodu przedwczesnego przerwania w 2018 r. trwającej kadencji poprzednich członków KRS, a także wyboru nowych sędziowskich członków Rady przez Sejm, niezgodnie z regułą konstytucyjną. Brak prawidłowo obsadzonego wnioskodawcy, powoduje brak prawidłowych wniosków o powołanie, a bez tego Prezydent nie może nikogo powołać na urząd sędziego. (zob. też uchwała 3 połączonych Izb SN z 23.01.2020, pkt 31 (s. 38)).
20. Po drugie, wszczęcie procedury wyboru kandydatów do SN na podstawie aktu, który nigdy nie nabrał ważności. Taki skutek prawny art. 144 ust. 2 Konstytucji wiąże z brakiem kontrasygnaty wymaganej na aktach urzędowych Prezydenta RP. Skoro akt inicjujący procedurę nie istniał na gruncie prawa, nie można było ani przeprowadzić wyboru kandydatów, ani sformułować wniosków rekomendacyjnych. (zob. też uchwała 3 połączonych Izb SN z 23.01.2020, pkt 34 (s. 44)).
21. Po trzecie, powołanie na podstawie nieprawomocnej uchwały nominacyjnej KRS, tj. przed zakończeniem postępowania sądowego wszczętego jej zaskarżeniem.
22. Po czwarte, powołanie na podstawie niewykonalnej uchwały nominacyjnej, tj. mimo prawomocnego orzeczenia sądu zawieszającą ją. (zob. też uchwała 3 połączonych Izb SN z 23.01.2020, pkt 35 (s. 46) [wymaga to zignorowania wyroku TK U 2/20]).
23. Pozostałe nieprawidłowości w procesie mianowania sędziów SN w 2018 r., brane łącznie, w tym zwłaszcza: (a) brak gwarancji niezawisłości Krajowej Rady Sądownictwa; (b) bezpośrednia interwencja Ministra Sprawiedliwości przed KRS na rzecz wyboru Kamila Zaradkiewicza; (c) brak rzeczywistej weryfikacji kandydatów przez KRS; (d) powszechny bojkot procedury konkursowej przez środowiska prawnicze jako jednoznaczny wyraz uzasadnionych wątpliwości co do prawidłowości przeprowadzenia procedury nominacji do Sądu Najwyższego – potwierdzając arbitralny charakter procesu wyboru osób rekomendowanych i dyskrecjonalne obsadzenie stanowisk w Sądzie Najwyższym.

*(3) Kryterium: wobec naruszeń wystąpił brak skutecznej kontroli sądowej (effective review and remedy)*

24. Wreszcie **proces powoływania sędziów Sądu Najwyższego nie mógł być poddany skutecznej kontroli i sanacji (naprawie) przez sądy krajowe**, ani na etapie przyjmowania przez KRS aktu wstępnego (przygotowawczego) – tj. rekomendacji w sprawie powołania niektórych kandydatów i odmowy jej udzielania innym (*vide* C-824/18 *A.B. i inni*), ani po akcie końcowym, tj. wręczeniu aktu powołania przez Prezydenta RP. Kontrola pozwalająca zakwestionować wynik procesu mianowania, została najpierw arbitralnie ograniczona, a potem całkowicie wykluczona.
25. Orzeczenia Sądu Najwyższego, wydane w wykonaniu wyroku A.K., stwierdzające poważne naruszenia w procesie nominacyjnym, nie były respektowane; zaś uchwała połączonych izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., implementująca wyrok A.K. do krajowego prawa procesowego, została uznana za sprzeczną z Konstytucją (wyrok TK z 20.04.2020, U 2/20).

26. Ustawowo zakazano badania prawidłowości powołania sędziów rekomendowanych przez nową KRS (tzw. ustawę kagańcową). Z kolei właściwość orzekania w zakresie niezawisłości sędziów powierzono na wyłączność Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych obsadzonej osobami, których dotyczą podobne wątpliwości do tych, o których mają rozstrzygać (*nemo iudex*). Natomiast wobec sędziów, którzy podejmują się badania przymiotów osób powołanych w ramach nowej procedury od 2018 r., wszczynane są postępowania dyscyplinarne, stosowane środki administracyjne, dochodzi także do uchylania immunitetu sędziowskiego przez zawieszoną przez Wysoki Trybunał Izbę Dyscyplinarną SN celem wszczęcia postępowania karnego.
- d. Osoba wchodząca w skład organu odsyłającego nie daje gwarancji niezawisłości i bezstronności (uwagi dodatkowe)
27. Rzecznik Praw Obywatelski pragnie również wskazać na dodatkowe okoliczności, istotne dla oceny atrybutów organu odsyłającego jako sądu niezawisłego i bezstronnego, już po powołaniu na sędziego osoby stanowiącej jej skład.
28. W związku z zakończeniem kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dniem 30 kwietnia 2020 r., Prezydent RP powołał Kamila Zaradkiewicza jako pełniącego obowiązki Pierwszego Prezesa SN. Przez **dwie tygodnie** (1–15 maja), z ramienia organu władzy wykonawczej, kierował Sądem Najwyższym. W tym względzie należy zauważyć, że:
29. **Po pierwsze**, zmienił zarządzenie poprzedniej Pierwszej Prezes, która zawiesiła pracę Izby Dyscyplinarnej po wydaniu przez Trybunał zarządzenia z 8 kwietnia 2020 r. (C-791/19 R)<sup>1</sup> **Odwiesił pracę orzecznictw Izby Dyscyplinarnej**, wprowadzając jedynie kilka ograniczeń. W szczególności, w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych sędziów, w których już wyznaczono składy orzekające, decyzję w sprawie dalszego ich rozpoznawania, pozostawił uznaniu samych tych składów. Izba Dyscyplinarna znowu zaczęła rozpoznawać sprawy i wydawać orzeczenia. **Po drugie, stroniczo prowadził pierwszą część Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN**, zwołanego w celu wyboru pięciu kandydatów, z których Prezydent RP miał powołać nowego Pierwszego Prezesa. Kierując obradami, Kamil Zaradkiewicz, (a) arbitralnie odbierał głos występującym sędziom, lub (b) nie udzielał im głosu; (c) jednoosobowo, dyskrecyjnie odrzucał wnioski składane przez sędziów, albo (d) nie poddawał ich pod głosowanie; (e) samodzielnie ustalił wyniki głosowania nad składem komisji skrutacyjnej, wbrew protokołowi komisji powołanej w tym celu. Wszystko to czynił w celu zapewnienia, aby nowym Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego mogła osoba, tak jak on, z puli osób nowo mianowanych do SN. W wyniku ostrego konfliktu, wywołanego narzuconym przez niego sposobem procedowania, po wystąpieniu przez kilkudziesięciu sędziów Sądu Najwyższego do Prezydenta RP o jego odwołanie – zrezygnował z funkcji pełniących obowiązki PPSN.
30. Z perspektywy kryterium niezawisłości i bezstronności, nawet niezależnie od wymogu ustanowienia, **wszystkie wskazane dotąd okoliczności (także w procedurze pisemnej), mogą wzbudzać poważne wątpliwości jednostek co do niezawisłości tego konkretnego sędziego** (A.K., pkt 134, 153).
31. Konkludując – kompleksowe zmiany w systemie nominacji sędziów SN, doprowadziły do wyłączenia wszystkich zabezpieczeń mających na celu ograniczenie arbitralnej roli władzy wykonawczej i ustawodawczej. Mówiąc wprost – utworzono ścieżkę prawną, wedle której

<sup>1</sup> Zarządzenie PPSN nr 55/2020 z 5.05.2020 r. uchylające zarządzenie PPSN nr 48/2020 z 20.04.2020 r.

większość rządząca bez ograniczeń mogła powoływać odpowiadające jej osoby do Sądu Najwyższego. Zrealizowało się to, co powiedział minister sprawiedliwości w polskim Senacie o wyborach do KRS i co zostało zaprotokołowane: „*Mysmy zgłosili takich sędziów, którzy naszym zdaniem byli gotowi współdziałać w ramach reformy sądownictwa*”<sup>2</sup>. **Wysoki Trybunał, osoba, która wniosła odesłanie prejudycjalne w niniejszej sprawie, jest właśnie jedną z takich osób, o czym świadczą obiektywne okoliczności przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich w fazie pisemnej i ustnej.**

II. Trybunał nie powinien udzielić odpowiedzi na pytania organu odsyłającego z powodu braku rzeczywistej intencji pytania o wykładnię prawa Unii (pytanie nr 1).

32. Wysoki Trybunał, Rzecznik Praw Obywatelskich uważa zagadnienia objęte pozostałymi pytaniami na rozprawę, za irrelevantne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, ponieważ kwestia poruszona jako pierwsza, przesądza o jej wyniku. Niemniej pragnie się również do nich ustosunkować.
33. Co do zasady, uważamy, że w ramach przedsądu same pytania będące przedmiotem niniejszej sprawy prejudycjalnej, **są istotne i orzekanie o nich jest możliwe**, o ile jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia przez organ krajowy, czy przyjąć sprawę do rozpoznania.
34. Niemniej, w okolicznościach tej konkretnej sprawy, na pytania organu odsyłającego, Trybunał **nie powinien udzielać odpowiedzi z powodu złej wiary (mala fides) osoby stanowiącej jego skład, i nadużycia procedury prejudycjalnej, w istocie, dla pozbawienia effet utile orzeczenia Trybunału, tj. osiągnięcia celu sprzecznego z prawem Unii.**
35. Trybunał już niejednokrotnie w swych orzeczeniach badał rzeczywiste intencje organów krajowych w ich działaniach (C-619/18 Niezależność SN, pkt 82 i nast.). Rzecznik uważa, że w niniejszej sprawie, również **zachodzi taka konieczność, bo rzeczywisty cel organu jest inny niż deklarowany.**
36. Dwa dni po wydaniu przez Trybunał wyroku w sprawie *A.K. i inni*, Kamil Zaradkiewicz, jako jednoosobowy skład Sądu Najwyższego, zwrócił się do polskiego Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem zmierzającym do uznania wyroku TS za **wydany ultra vires i niezgodny z polską Konstytucją**. W postanowieniu z 21 listopada 2019 r.<sup>3</sup> stwierdził, że:  
„(...) orzeczenie TSUE jako akt instytucji Unii Europejskiej został dokonywany poza zakresem jego kompetencji (kontrola ultra vires), które to naruszenie z uwagi na wkroczenie w sferę tożsamości konstytucyjnej państwa członkowskiego narusza zasadę lojalności (...)” (pkt 80, s. 61).
37. W odniesieniu zaś do potwierdzonej w wyroku *A.K. i inni* dopuszczalności i potrzeby **weryfikowania standardu niezależności sądu i niezawisłości sędziego**, Kamil Zaradkiewicz orzekł, iż:  
„ewentualne przypisanie przez TSUE kompetencji w powyższym zakresie sądom państwa członkowskiego albo samemu TSUE, wykracza poza zakres kompetencji Trybunału Sprawiedliwości jako organu Unii oraz pozostaje w oczywistej sprzeczności normami

<sup>2</sup> <https://wyborcza.pl/7,75398,25603501,mysmy-zglosili-ziobro-przypadkiem-zdradzil-co-jest-na-utajnijonych.html>.

<sup>3</sup> Postanowienie SN z 21.11.2019, sygn. akt II CO 108/19, w Trybunale Konstytucyjnym zarejestrowana jako sprawa P 5/20.



i zasadami konstytucyjnymi. Stanowi jako takie działanie *ultra vires* oraz wkracza w sferę wyłącznych kompetencji organów konstytucyjnych państwa członkowskiego (...). Jako takie kompetencje sądów i TSUE nie mogą się ostać i być uznane za ważne przyznane i wykonywane.” (pkt 137, s. 89)

38. Postanowienie, które cytuję, **liczy 104 strony**, zostało wydane **dwa dni po** ogłoszeniu wyroku w sprawie *A.K.* Dowodzi szczególnej gorączkowości i zaciekłości autora, który **nie znając jeszcze treści wyroku, już rozpoczął przygotowania do zniweczenia jego skuteczności.**
39. Miesiąc później, 18 grudnia 2019 r., wystąpił do Trybunału z pytaniami, które jedynie sprawiają pozór wykonywania wyroku *A.K.* Organ odsyłający w istocie **nie jest zainteresowany wykładnią wyroku. On się już o nim sam orzeczniczo wypowiedział.** Natychmiast po wyroku *A.K.* uznał, że wyrok jest *ultra vires*, niezgodny z polską Konstytucją i Traktatem o Unii Europejskiej, i nie należy go stosować. Potem wystąpił do Trybunału w Luksemburgu o odpowiedź na pytania, czy inni sędziowie – w świetle tegoż wyroku – spełniają wymogi prawa Unii.
40. Powyższe okoliczności świadczą o **braku rzeczywistej intencji pytania o wykładnię wyroku**, aby go prawidłowo zastosować. Organ odsyłający w istocie **nie pyta** o interpretację prawa Unii. Pyta po to, by uzyskać **jakakolwiek** odpowiedź merytoryczną od Trybunału. Ona będzie go **legitymizować.** Trybunał potwierdzi jego status sędziego Sądu Najwyższego. Uwierzytelnienie zaś Kamila Zaradkiewicza jako sędziego, zdelegitymizuje sam wyrok *A.K.*
41. **Konkludując**, pytania organu odsyłającego **nie zostały zadane po ty, aby uzyskać wykładnię prawa Unii pomocną dla rozstrzygnięcia kwestii krajowej, ale po to, by (a) pomóc wcielić w życie zapatrywania rządu na rolę i miejsce władzy sądowniczej; (b) podważyć** wcześniejsze powołania sędziowskie jako „równowagę” dla kwestionowania statusu nowych sędziów; **(c) uwierzytelnić** siebie jako sędziego SN.
42. Okoliczności te nie tylko przesadzają o braku potrzeby udzielania odpowiedzi przez Trybunał, mogą także, na wcześniejszym etapie, wzbudzać poważne **wątpliwości co do bezstronności** organu odsyłającego. Osoba wchodząca w jego skład, **nie pozostaje neutralna** wobec ewentualnej odpowiedzi Trybunału.
- III. Zasada skutecznej ochrony sądowej oraz zastosowanie *ratione temporis* prawa Unii nie nakazuje oceny aktów powołania sędziego uprzednio dokonanych (pytanie nr 3).
43. **Po pierwsze**, postanowienia traktatów i aktów przyjętych przez instytucje Unii są wiążące dla Polski **od dnia przystąpienia** (art. 2 Aktu z 16.04.2003 r. dotyczącego warunków przystąpienia). Od tej samej daty, rozciąga się właściwość Trybunału do dokonywania wykładni prawa Unii w odniesieniu do jego stosowania w państwie członkowskim (C-698 i 699/18 *Raiffeisen Bank*, pkt 41).
44. **Po drugie**, zasada skutecznej ochrony sądowej, ujęta w art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, będąc elementem prawa pierwotnego od wejścia w życie Traktatu z Lizbony, **w zasadzie nie dotyczy zdarzeń i aktów zaistniałych wcześniej.** Skutki temporalne wykładni tej zasady przez Trybunał są takie same, jak samej zasady.
45. **Wyjątkowo**, ocena spełnienia wymogów skutecznej ochrony sądowej **mogłaby** obejmować zdarzenia lub akty **wcześniejsze**, gdyby chodziło o **tak rażące nieprawidłowości**

w procesie powołania sędziego, że **spowodowały nie dające się usunąć**, także dziś, poważne wątpliwości co do jego niezawisłości i bezstronności (*continuing major violations*).

46. Wskazane w postanowieniu organu odsyłającego okoliczności powołania sędziego aktem Rady Państwa PRL lub na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa obsadzonej w sposób uznany następnie (w 2017 r.) za wadliwy na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (K 5/17), w świetle kumulatywnego testu A.K. – **nie prowadzą do wniosku o braku gwarancji w przypadku tych sędziów**.
47. **Po trzecie**, Unia Europejska **zaakceptowała** stan polskiego sądownictwa na dzień akcesji. W szczególności, orzekanie w sądach przez sędziów mianowanych w poprzednim ustroju, było znane. Skoro w procesie akcesyjnym, nie było postrzegane jako przeszkoda, to nastąpiła co najmniej **dorozumiana akceptacja** (*implied acceptance*) tej sytuacji, i zgodnie z zasadą *estoppel*, nie powinna ona podlegać ponownej ocenie.
48. **Po czwarte**, stan niepewności prawnej **nie może być nadmiernie przedłużany**. W procesie wazenia wartości i interesów, utrzymanie **pewności prawnej**, będzie – wraz z upływem czasu nabierało coraz większego znaczenia w relacji do prawa jednostki do sądu spełniającego wymogi skutecznej ochrony (por. *Ástráðsson*, pkt 252).

IV. Co do zasady, nie istnieje prawny obowiązek ponownego badania wydarzeń, które miały miejsce, zanim EKPC zaczęła obowiązywać w państwach-stronach (pytanie nr 4).

49. Konwencja obowiązuje Polskę od **19 stycznia 1993 r.**, zaś zgodnie z deklaracjami rządowymi o
50. uznaniu jurysdykcji, organy Konwencji były uprawnione do badania czynów, decyzji i faktów,
51. które nastąpiły po dniu **30 kwietnia 1993 r.**<sup>4</sup> *Ratione temporis* **nie można zatem badać aktów**
52. **powołania sędziów wydanych przez Radę Państwa PRL przed 1989 r.**
53. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał warunkową dopuszczalność lustracji jako formę sprawiedliwości okresu przejściowego (*transitional justice*). Skoro formy te mogą ingerować w prawa gwarantowane Konwencją, a ich odpowiedniki są także w Karcie Praw Podstawowych, to **orzecznictwo ETPC jest istotne w ramach prawa Unii**, zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty oraz Wyjaśnieniami odnoszącymi się do tego artykułu.
54. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie natomiast podnieść. **Po pierwsze**, lustracja dotyczy osób, które kolaborowały z organami reżimu totalitarnego, zwłaszcza służbami bezpieczeństwa, i w ten sposób przyczyniały się do utrzymania niedemokratycznego reżimu. Przyjęcie aktu powołania na urząd sędziego, miało całkowicie **odmienną naturę, cel i przedmiot** aniżeli podjęcie współpracy ze służbą bezpieczeństwa.
55. Zresztą, obecna prezes polskiego Trybunału Konstytucyjnego, **Julia Przyłębska**, w 1987 r. także została mianowana na stanowisko sędziowskie przez Radę Państwa.

<sup>4</sup> Oświadczenie Rządowe w sprawie deklaracji z 1.03.1993 r. o uznaniu kompetencji Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 kwietnia 1993 r., Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 286.

O ile Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazuje na zasadnicze wady kierowanego przez nią organu, to **nie z tego powodu**.

56. **Po drugie**, podważanie powołania sędziów z powodu rzekomych wad aktów mianowania, wręczonych przed ponad 30 laty, nie mieści się w pojęciu *transitional justice* i **nie realizuje już celów procesu transformacji**.<sup>5</sup> Wpisuje się natomiast w argumentację władz krajowych odwołującą się do dekomunizacji sądów, która ma uzasadniać zmiany wprowadzane przez obecny rząd w polskim wymiarze sprawiedliwości.
57. **Po trzecie**, sędziowie mianowani przed 1989 r., byli powoływani **zgodnie z prawem obowiązującym w tamtym czasie**. Podważanie ich statusu sędziowskiego tylko z tego powodu, jest niezgodne z zasadą **nieusuwalności sędziów**, zasadą **przewidywalności prawa**, i miałyby charakter **retroaktywny**. W istocie, **naruszałoby zasadę rządów prawa**.
58. **Po czwarte**, jeśli strony postępowań sądowych, nie formułowały zarzutów z powodu trybu powołania takich sędziów, oznacza to, że w przekonaniu jednostek nie wzbudzało to istotnych wątpliwości co do ich przymiotów (formuła *A.K. i inni*, pkt 128, 134, 153). W szczególności, nic nie wiadomo również o tym, aby zarzuty takie zostały podniesione w sprawie przed organem odsyłającym.

#### V. Podsumowanie.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że **organ odsyłający nie jest sądem** w rozumieniu art. 267 TFUE. **Oczywiste**, a przy tym **intencjonalne** naruszenia **podstawowych reguł** w procesie powołania go jako sędziego Sądu Najwyższego – **zniweczyły skutek procesu mianowania i nie pozwoliły uzyskać mu legitymacji do orzekania**.

Niniejsza sprawa prejudycjalna stanowi **unikalną** sytuację, w której Trybunał może, w ramach swoich kompetencji, **samodzielnie przesądzić o statusie „nowego” sędziego Sądu Najwyższego**.

Orzeczenie Trybunału będzie miało też znaczenie dla **kilkudziesięciu innych** osób mianowanych do Sądu Najwyższego w podobnych okolicznościach. Powinno być bodźcem dla władz krajowych, aby **odbudować proces mianowania zgodny z prawem, przywrócić sędziom pełną niezależność, a jednostkom zaufanie do polskiego sądownictwa**.

---

<sup>5</sup> „The goals of this transition process are clear: to create pluralist democracies, based on the rule of law and respect for human rights and diversity”, PACE Resolution 1096 (1996) on Measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems, pkt 2.

## Załącznik 1.5

### Uwagi na piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich w połączonych sprawach prejudycjalnych C-491/20 do C-496/20, C-506/20, C-509/20 i C-511/20 *Sąd Najwyższy i in.*

Działając na podstawie art. 23 akapit drugi Protokołu w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), w związku z pismem Sekretariatu TSUE z 26 listopada 2020 r. (1168536 PL), które wpłynęło do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 4 grudnia 2020 r., Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) pragnie przedstawić uwagi na piśmie w niniejszej sprawie.

#### Wstęp

Dziewięcioma postanowieniami z 15 lipca 2020 r., składy orzekające Izby Cywilnej Sądu Najwyższego (IC) skierowały do Trybunału Sprawiedliwości (TS) pytania prejudycjalne dotyczące wykładni oraz zastosowania następujących przepisów: art. 2, art. 4 ust. 2 i 3, art. 6 ust. 3, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 267 akapit 3 i art. 279 TFUE, a w szczególności – zakresu i konsekwencji zastosowania zarządzenia TS z 8 kwietnia 2020 r. (C-791/19 R).

Sądy odsyłające powzięły wątpliwości dotyczące elementów wykładni wskazanych przepisów prawa Unii oraz zarządzenia TS o środkach tymczasowych w trakcie rozpoznawania wniosków o zabezpieczenie powództwa w sprawach wniesionych przez sędziów krajowych o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego (SN) nowo powołanych osób, które wykonując obowiązki sędziów SN, podejmowały czynności w sprawach dotyczących powodów. Na tle okoliczności prawnych i faktycznych przedstawionych przez składy IC w postanowieniach odsyłających, muszą one rozstrzygnąć, jako kwestię wstępną, o dopuszczalności przekazania zawisłych przed nimi spraw do właściwości Izby Dyscyplinarnej (ID), względnie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (IKNiSP).

Istotą spraw głównych jest ustalenie, czy osoby powołane do SN w 2018 r., w procedurze obejmującej nową Krajową Radę Sądownictwa, zostały mianowane zgodnie z prawem i pozostają w stosunku służbowym sędziego SN. Gdyby się okazało, że taki stosunek służbowy nie istnieje, to osoby pozwane nie mogłyby podejmować czynności i orzekać jako sędziowie SN. Obecna sprawa prejudycjalna jest zatem częścią procesu badania sposobu mianowania sędziów SN w procedurze ukształtowanej na nowo w 2018 r., oraz określania konsekwencji prawnych wadliwości powołania. Zagadnienia te są już Wysokiemu Trybunałowi znane z szeregu wcześniejszych spraw:

- C-585/18, C-824/18 i C-825/19 *A.K. i inni*, dotyczącej niezależności Krajowej Rady Sądownictwa oraz Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego;
- C-824/18 *A.B. i inni*, w której przedmiotem badania był wpływ braku skutecznej kontroli sądowej procesu mianowania sędziów SN na niezawisłość i bezstronność powołanych osób;

- C-487/19 *W.Ż.*, dotyczącej istnienia gwarancji niezawisłości i bezstronności w przypadku jednoosobowego składu IKNiSP SN powołanego z oczywistym naruszeniem prawa krajowego;
- C-508/19 *Prokurator Generalny*, w której przedmiotem badania jest prawidłowość powołania sędziego ID SN z oczywistym naruszeniem prawa krajowego, oraz skutków czynności podejmowanych przez takiego sędziego;
- C-132/20 *Getin Noble Bank*, w której wyjaśnienia wymaga, czy jednoosobowy skład orzekający SN, obejmujący osobę powołaną z oczywistym naruszeniem prawa krajowego, spełnia wymogi sądu w świetle art. 267 TFUE.

W odniesieniu do wymogów prawidłowego ustanowienia, niezawisłości i bezstronności sądu krajowego jako sądu Unii, Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawiał Trybunałowi już parokrotnie stanowisko, w szczególności, w uwagach na piśmie w sprawach C-489/19 i C-508/19, najpełniej zaś w sprawie C-132/20 (pismo z 3 września 2020 r. pkt 29–58), a także w wystąpieniach na rozprawach w dniu 22 września 2020 r. (C-489/19 i C-508/19) oraz 2 marca 2021 r. (C-132/20). W niniejszych uwagach RPO skupi się na pozostałych zagadnieniach objętych pytaniami SN, w szczególności pragnie podnieść następujące kwestie.

*Po pierwsze*, pytania prejudycjalne SN dotyczą wykładni i stosowania prawa Unii, zostały zadane w sprawach zawisłych przed sądami odsyłającymi, które muszą zdecydować o dopuszczalności przekazania spraw krajowych do rozpoznania organom, co do których zachodzą poważne podstawy, by stwierdzić, że nie spełniają unijnych wymogów skutecznej ochrony sądowej.

*Po drugie*, sąd krajowy może zdecydować o niedopuszczalności przekazania spraw nowej izbie SN, albo w bezpośrednim zastosowaniu postanowienia TS z 8 kwietnia 2020 r., jeśli uznać, że znajduje ono zastosowanie do spraw głównych w niniejszej sprawie prejudycjalnej, albo w oparciu o zasadę pierwszeństwa i bezpośredni skutek unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE). Sąd krajowy **może również samodzielnie orzec o wszelkich środkach tymczasowych niezbędnych** do zapewnienia *effet utile* prawa Unii, w tym orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości.

*Po trzecie*, powołanie się przez państwo członkowskie na klauzulę ochrony tożsamości narodowej, nie upoważnia organów tego państwa do samodzielnego odstąpienia do zobowiązań wynikających z prawa Unii. **Niezbędne jest przeprowadzenie dialogu konstytucyjnego** przez organ krajowy z Trybunałem Sprawiedliwości na podstawie art. 267 TFUE oraz uznanie przez TS dopuszczalności i prawidłowości powołania przez państwo względów tożsamości konstytucyjnej w świetle art. 4 ust. 2 TUE.

*Po czwarte*, **interpretacja tożsamości konstytucyjnej państwa członkowskiego nie może naruszać istoty prawa Unii**. Wyłączenie sądów krajowych spod wymogów skutecznej ochrony sądowej, może prowadzić do trwałego, nieusuwalnego osłabienia unijnego porządku prawnego, a także ingeruje w autonomię prawa Unii i niweczy jego jednolite stosowanie oraz pełną skuteczność.

#### I. Dopuszczalność pytań prejudycjalnych i potrzeba orzekania

Spory w postępowaniach głównych przed organami odsyłającymi dotyczą statusu osób powołanych do Sądu Najwyższego, które mogą orzekać w sprawach związanych ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii. Ponadto miałyby one podejmować czynności w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych, którzy także mogą orzekać w sprawach objętych prawem unijnym. W ramach wniesionych powództw, Izba Cywilna SN, jako kwestię wstępną, rozpatru-

je wnioski o zabezpieczenie. Pytania prejudycjalne zostały natomiast zadane w odniesieniu do zagadnienia, czy dopuszczalne jest przekazanie spraw do rozpoznania Izbie Dyscyplinarnej SN, względnie Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Obie nowe izby SN, ustanowione i obsadzone w 2018 r., uznają się bowiem za właściwie do rozpoznania powództw. Niemniej przekazanie spraw którejkolwiek z nowych izb SN wymaga weryfikacji, czy odpowiada ona wymogom „sądu” w rozumieniu prawa Unii, zaś przekazanie spraw do Izby Dyscyplinarnej – dodatkowo również ustalenia zakresu środków tymczasowych zarządzonych przez TS w sprawie C-791/19 R oraz ich następstw w sferze prawa unijnego i krajowego.

Podstawową kwestią prawną, której dotyczy pytanie SN jest zatem to, czy – w świetle wymogów prawa Unii – należy odstąpić od przepisu krajowego i pominąć właściwość ID, względnie IKNiSP, do rozstrzygnięcia krajowej sprawy wstępnej o zabezpieczenie powództwa, a następnie sporu głównego – tak, aby sprawy te mogły być rozpatrzone przez organ spełniający te wymogi (por. *A.K. i inni*, pkt 166).<sup>1</sup> Bez przesądzenia o tym, który organ jest właściwy, sprawa krajowa nie może być bowiem rozpoznana.

Ponieważ chodzi o określenie organu właściwego do rozpoznania sprawy objętej prawem Unii, to pytanie zostało zadane przez sąd odsyłający w „sprawie zawisłej” przed nim – w autonomicznym rozumieniu art. 267 TFUE, niezależnie od tego, jak *lis pendens* określa prawo krajowe. Na gruncie praktyki Trybunału Sprawiedliwości nie budzi wątpliwości dopuszczalność pytań kierowanych w postępowaniu zabezpieczającym (107/76 *Hoffmann-La Roche*<sup>2</sup>; 199/82 *San Giorgio*<sup>3</sup>), tak jak to ma miejsce w niniejszej sprawie prejudycjalnej. TS potwierdził także dopuszczalność wniesienia odesłania jeszcze przed doręczeniem odpisu pozwu stronie pozwanej, skoro sąd krajowy miał wątpliwości co do właściwości w zakresie powództwa.<sup>4</sup>

Z kolei odpowiedź TS na pytania sądu odsyłającego dotyczące zakresu i skutków postanowienia z 8 kwietnia 2020 r. pozwoli ustalić jedną z dwu ścieżek postępowania. Albo postanowienie TS zawieszające Izbę Dyscyplinarną należy rozumieć szeroko i wtedy, wprost na jego podstawie, odmówić Izbie możliwości rozpoznawania spraw i podejmowania czynności ze sfery orzekania także w takich sprawach, jak sprawy główne w niniejszym postępowaniu. A jeśli nie, i postanowienie TS należy rozumieć wężej, to decyzję – analogiczną do tej przyjętej przez TS, może podjąć samodzielnie organ krajowy, w oparciu o przepisy prawa Unii, zasadę pierwszeństwa i skutku bezpośredniego, przy pominięciu krajowych aktów prawnych stających temu na przeszkodzie.

Jeżeli jest prawdziwy scenariusz pierwszy, i niemożność orzekania Izby Dyscyplinarnej wprost jest konsekwencją postanowienia TS, to zgodnie z zasadą pierwszeństwa – na tym zarządzeniu powinien się oprzeć sąd odsyłający. Gdyby zaś okazało się, że tak jednak nie jest, to sąd odsyłający może przejść do scenariusza drugiego i samodzielnie wyprowadzić podstawę normatywną. Aby to ustalić, potrzebuje wskazówek Trybunału i z tego powodu pytania sądu odsyłającego są zasadne, a odpowiedź Trybunału niezbędna do określenia sądu właściwego do rozpoznania kwestii stanowiących przedmiot postępowania przed sądem krajowym.

<sup>1</sup> Wyrok TS z 19.11.2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i inni*.

<sup>2</sup> Wyrok TS z 24.05.1977 r., 107/76 *Hoffmann-La Roche AG mot Centrafarm Vertriebsgesellschaft Pharmazeutischer Erzeugnisse mbH*.

<sup>3</sup> Wyrok TS z 9.11.1983 r., 199/82 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v SpA San Giorgio*.

<sup>4</sup> Wyrok TS z 27.06.2000 r., C-241–244/98 *Océano Grupo Editorial SA i inni*, pkt 18.



## II. Odmowa uznania Izby Dyscyplinarnej SN za organ właściwy do rozpoznania spraw krajowych

### 1. Niedopuszczalność orzekania przez Izbę Dyscyplinarną SN

Od chwili przyjęcia przepisów ustanawiających Izbę Dyscyplinarną, budziła ona zasadnicze wątpliwości. Wynikały one, po pierwsze, z przyznania jej bardzo szczególnej pozycji w ramach Sądu Najwyższego, wyróżniającej ją spośród wszystkich izb; a po drugie, z obsadzenia jej w wadliwym procesie nominacyjnym, niezgodnym z prawem krajowym i wymogami europejskimi. W ocenie samego Sądu Najwyższego, **Izba Dyscyplinarna nie jest sądem**.<sup>5</sup> Takie stanowisko prezentowane jest również w doktrynie, a motywowane odrębnością organizacyjną ID, autonomią w stosunku do innych sądów, szczególnym sposobem powoływania sędziów, szczególnym zakresem kompetencji *ratione temporis*, *ratione materiae* i *ratione personae*, a także szczególną procedurą.<sup>6</sup> Jak się wskazuje, ustanowiono w ramach SN organ o cechach sądu wyjątkowego, który zgodnie z Konstytucją mógłby zostać utworzony tylko na czas wojny (art. 175 ust. 2 Konstytucji).<sup>7</sup>

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że Izba Dyscyplinarna nie może orzekać w sprawach krajowych, w których zainicjowano niniejsze postępowanie prejudycjalne.

*Po pierwsze*, Izba ta została **zawieszona na mocy postanowienia Trybunału Sprawiedliwości z 8 kwietnia 2020 r.** (C-791/19 R). W ocenie RPO działalność ID po wydaniu środków tymczasowych, narusza postanowienie Trybunału. Kwestia ta, a w szczególności zakres środków tymczasowych, wymaga autorytatywnej wypowiedzi TS, bowiem ID nadal orzeka w sprawach sędziów, w tym w postępowaniach o udzielenie zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej (uchylenie immunitetu sędziowskiego). Zwrócenie się przez nią o przekazanie akt spraw głównych, w których zainicjowano niniejszą sprawę prejudycjalną, wskazuje także na intencję orzekania w odniesieniu do statusu nowych sędziów SN, co rodzi dodatkowo problem orzekania *in causa sua*.

*Po drugie*, niezależnie od powyższego, Izba Dyscyplinarna, aby móc orzekać w sprawach sędziów krajowych, do których właściwości mogą należeć sprawy objęte prawem Unii, sama musi odpowiadać wymogom skutecznej kontroli sądowej, a w szczególności wymogom niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy. Kryteria ugruntowane w orzecznictwie TS, zwłaszcza w wyrokach w sprawach *A.K. i inni* oraz *Simpson i HG*,<sup>8</sup> a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w szczególności w niedawnym orzeczeniu w sprawie *Ástráðsson*<sup>9</sup> – **dyskwalifikują Izbę Dyscyplinarną jako „sąd”**. Odbierając jej tak przymiot ustanowienia na mocy ustawy, jak i przymioty niezawisłości i bezstronności.

Z któregośkolwiek z powyższych powodów, Izba Dyscyplinarna nie może wydawać wyroków jako sąd. Jej akty nie mają mocy wiążącej, nie są objęte gwarancją *res iudicata* i nie chroni ich zasada stabilności orzeczeń sądowych.

### 2. Zakres środków tymczasowych zarządzonych przez TS (C-791/19 R)

Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z 8 kwietnia 2020 r. zostało wydane w postępowaniu ze skargi Komisji o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

<sup>5</sup> Wyrok SN z 5.12.2019 r. sygn. akt III PO 7/18, pkt. 73; uchwała SN z 23.01.2020 r. nr BSA I-4110-1/20, pkt 42.

<sup>6</sup> W. Wróbel, *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP*, Palestra 1/2019, s. 17 i nast.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Wyrok TS z 26.03.2020 r., C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II *Simpson i HG*.

<sup>9</sup> Wyrok ETPC z 1.12.2020 r. *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*.

(art. 258 TFUE), polegającego na naruszeniu przez Polskę zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE) oraz uprawnienia sądów krajowych do występowania z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE). Istotą postępowania w sprawie C-791/19 jest ochrona niezawisłości i bezstronności sędziów krajowych przed wywieraniem na nich nacisku i wpływaniem na treść wydawanych przez nich orzeczeń poprzez wykorzystywanie mechanizmu odpowiedzialności dyscyplinarnej, w którym ID odgrywa kluczową rolę jako sąd ostatniej instancji.

W postanowieniu z 8 kwietnia 2020 r. TS zdecydował o: (1) zawieszeniu stosowania przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym ustanawiających Izbę Dyscyplinarną (art. 3 pkt 5 ustawy)<sup>10</sup> oraz określających jej właściwość przedmiotową (art. 27 i art. 71 § 1 ustawy); oraz (2) powstrzymaniu się od przekazania spraw zawisłych przed tą Izbą do rozpoznania przez skład niespełniający wymogów niezawisłości i bezstronności wskazanych, w szczególności w wyroku TS z dnia 19 listopada 2019 r. *A.K. i inni*. W ocenie RPO, każdy z dwu punktów postanowienia TS stanowi wystarczającą przesłankę do zaprzestania działalności orzeczniczej Izby Dyscyplinarnej SN w pełnym zakresie, do czasu wydania ostatecznego wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości, względnie do czasu zmiany samego postanowienia zabezpieczającego przez TS.

Trybunał zawiesił nie tylko przepisy o właściwości Izby Dyscyplinarnej (art. 27 oraz art. 71 § 1 ustawy o SN), ale w pierwszym rzędzie przepis ją ustanawiający w ramach Sądu Najwyższego (art. 3 pkt 5 ustawy o SN). Należy to interpretować jako zawieszenie działalności tej Izby w odniesieniu do całości jej kompetencji orzeczniczej, bowiem „**nieustanowiony**” organ orzekać nie może. Jest to tożsame z tymczasowym zawieszeniem sprawowania przez sędziów ID ich funkcji do czasu ogłoszenia ostatecznego wyroku TS.<sup>11</sup> Izba Dyscyplinarna i jej członkowie nie mogą zatem podejmować żadnych działań judykacyjnych. Zawieszenie nie może być obchodzone poprzez powoływanie się na kompetencje zawarte w innych ustawach, w szczególności, w ustawie z dnia 20 grudnia 2020 r. („ustawa kagańcowa”),<sup>12</sup> czy też w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych.<sup>13</sup>

Wydając postanowienie zabezpieczające Trybunał uznał, że sprawa zarządzenia środków tymczasowych jest pilna i są one niezbędne do zabezpieczenia pełnej skuteczności przyszłego orzeczenia TS, a także uchronienia polskiego oraz europejskiego wymiaru sprawiedliwości przed nieodwracalną szkodą. TS podkreślił, że gwarancja niezależności ID ma zasadnicze znaczenie dla zachowania niezależności zarówno Sądu Najwyższego, jak i sądów powszechnych.<sup>14</sup> Sama bowiem wizja wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, mogącego prowadzić do rozpoznania sprawy przez organ pozbawiony gwarancji niezależności, może negatywnie wpłynąć na niezawisłość sędziów.<sup>15</sup> Zachowanie zaś niezależności Sądu Najwyższego oraz sędziów sądów powszechnych jest z kolei kluczowe dla zagwarantowania skutecznej ochrony praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii. W ocenie Trybunału, którą RPO podziela, brak gwarancji niezależności Izby może wyrządzić poważną i nieodwracalną szkodę unijnemu porządkowi prawnemu, polskiemu sądownictwu, zagrozić wartościom Unii, a także ochronie praw jednostek.

<sup>10</sup> Ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.

<sup>11</sup> Zarządzenie TS z 8.04.2020 r., C-791/19 R, pkt 44.

<sup>12</sup> Ustawa z 20.12.2019 o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r., poz. 190.

<sup>13</sup> Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2020 r., poz. 365 ze zm. – dalej PUSP.

<sup>14</sup> C-791/19 R, pkt 88.

<sup>15</sup> C-791/19 R, pkt 90.

### 3. *Effet utile* zabezpieczenia udzielonego przez TS

W ocenie RPO, zarządzenie TS skutkuje koniecznością wstrzymania czynności Izby Dyscyplinarnej nie tylko w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, lecz również w zakresie innych spraw, w których ustawa wskazuje ją jako właściwą.

*Po pierwsze*, podstawowym celem udzielenia przez Trybunał Sprawiedliwości środków tymczasowych było zabezpieczenie sędziów krajowych przed ingerencją w sferę ich niezawisłości wynikającą z działania Izby Dyscyplinarnej. Ochronę taką sędziemu krajowemu, który równocześnie jest sędzią europejskim, zapewnia prawo Unii,<sup>16</sup> a tymczasowa ochrona udzielona przez TS w postanowieniu z 8 kwietnia 2020 r. jest jej konkretyzacją. Jednocześnie uzasadnienie podane w nim przez TS odnosi się do **obiektywnej natury** Izby, nie zaś cech stron postępowania przed nią. Z tego powodu, **jego konsekwencje sięgają dalej i powinny obejmować także inne postępowania prowadzone przez ID**.

*Po drugie*, trudno byłoby przyjąć, że zagrożenie ze strony Izby Dyscyplinarnej występuje w przypadku jedynych tylko postępowań – dyscyplinarnych, a nie ma go w innych. Wprawdzie nie zostały one bezpośrednio objęte zakresem skargi Komisji w postępowaniu C-791/19, lecz w sprawie zawisłej przed Trybunałem rzecz idzie o **realizację zasady skutecznej ochrony sądowej**.

Skuteczność zabezpieczenia ma polegać na tym, aby nie można go było obchodzić poprzez użycie przez Izbę Dyscyplinarną procedury nie nazwanej wprawdzie „postępowaniem dyscyplinarnym”, jednak prowadzącej do **tego samego, równoważnego, a niekiedy i dalej idącego skutku**. Tymczasem efekt podobny do postępowania dyscyplinarnego osiągnany jest przez prowadzone przed ID postępowania o uchylenie immunitetu sędziowskiego.

Na podstawie przepisów krajowych, uchylenie sędziemu immunitetu może wiązać się z zawieszeniem sędziego w czynnościach służbowych i obniżeniem wynagrodzenia.<sup>17</sup> Ma także negatywny wpływ na reputację sędziego, co może godzić w prawo do poszanowania życia prywatnego. W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, ochrona z niego wynikająca przysługuje również w sytuacji, w której środek wpływający na życie zawodowe danej osoby ma lub może mieć poważny negatywny wpływ na jej reputację społeczną lub zawodową.<sup>18</sup> W ocenie RPO postępowania dyscyplinarne, środki administracyjne, czy właśnie procedura w celu uchylenia immunitetu, są obecnie regularnie podejmowane z zamiarem **podważenia wiarygodności sędziów**, pozbawienia ich autorytetu i zaufania opinii publicznej. Są one zaś niezbędne, aby sędziowie mogli skutecznie wykonywać swoją rolę powierzoną im przez prawo.

*Po trzecie*, **niezawisłość sędziowska jest gwarancją bezwzględną i niepodzielną**. Nie można przyjąć, że organ, którego niezawisłość i bezstronność budzi zasadnicze wątpliwości z uwagi na okoliczności, w jakich został utworzony, jego cechy, a także sposób powołania jego członków – ma się powstrzymać od orzekania jedynie w sprawach sędziów w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej, a może orzekać w pozostałych sprawach, np. w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, czy w zakresie sporów o status sędziego SN.

Brak gwarancji niezależności, niezawisłości i bezstronności Izby Dyscyplinarnej do czasu wydania ostatecznego wyroku przez TS, niesie zatem ze sobą zagrożenie dla niezależności, niezawi-

<sup>16</sup> Zob. wyrok TS z 24.06.2019, C-619/18 *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)*, pkt 77; zob. też C-791/19 R, pkt 34–35.

<sup>17</sup> Zob. art. 129 § 1–3 PUSP.

<sup>18</sup> Zob. wyrok ETPC z 25.09.2018 r. w sprawie *Denisov przeciwko Ukrainie*, pkt 107 i 112.

ślności i bezstronności Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, w całym zakresie orzekania Izby. **Natura wad związanych z umocowaniem oraz obsadzeniem Izby Dyscyplinarnej sprawia, że organ ten nie daje gwarancji niezawisłości i bezstronności w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych. W równym stopniu wady te nie pozwalają na uznanie, że gwarancje takie istnieją w innych postępowaniach przed tą Izbą.**

Po czwarte, jeżeli w jedynym postępowaniu Trybunał Sprawiedliwości uznał już, że istnieje duże prawdopodobieństwo, że Izba Dyscyplinarna nie spełnia unijnych wymogów „sądu”, to **zgodnie z zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE), wszelkie organy krajowe powinny powstrzymać się przed przekazywaniem jej dalszych spraw, i w ten sposób zabezpieczyć przed podejmowaniem przez tą Izbę działań, które godzą w cel zabezpieczenia w podobny sposób, jak te podejmowane w ramach postępowań dyscyplinarnych.** W komunikacie z 2014 r. „*Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*” skutek taki Komisja powiązała już z wyrażeniem obaw co do naruszenia praworządności.<sup>19</sup> W odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej mowa nie o obawach, ale sytuacji wielokrotnie potwierdzonej działaniami orzeczniczymi Izby, skargą Komisji do Trybunału na podstawie art. 258 TFUE, a także negatywnymi ocenami wyrażonymi w orzeczeniach i uchwale Sądu Najwyższego, wydanych po wyroku *A.K. i inni*.<sup>20</sup>

Z wyżej wskazanych względów, nie można postąpić inaczej niż uznać, iż **Izba Dyscyplinarna SN w ogóle nie może orzekać – jeżeli w istocie chce się zapewnić *effet utile* zasadzie skutecznej ochrony sądowej ustanowionej w art. 19 ust. 1 TUE potwierdzonej art. 47 Karty Praw Podstawowych UE.**

Postanowienie TS z 8 kwietnia 2020 r. skutkuje natychmiast, wywiera skutek bezpośredni, i kreuje obowiązki samoistnie. Jest samowykonalne, nie wymaga, co więcej – nie dopuszcza żadnej formuły potwierdzania, czy uzależniania jego skutków od podjęcia działań przez organy krajowe. Nie przysługuje od niego środek odwoławczy, obowiązywać będzie do czasu jego zmiany lub uchylecia przez TS, albo wydania ostatecznego wyroku, w którym TS rozstrzygnie o zasadności zarzutów podniesionych przez Komisję Europejską.

Postanowienie TS wiąże Rzeczypospolitą Polską jako państwo, jako podmiot prawa międzynarodowego, a zarazem członka Unii związanego zasadą lojalnej współpracy. **Objęte jest równocześnie unijną zasadą prymatu, ma pierwszeństwo przed niezgodnymi z nim krajowymi aktami prawnymi**, niezależnie od ich natury – dotyczy to zarówno aktów normatywnych, jak i administracyjnych, a także orzeczeń krajowych sądów i trybunałów. **Wiąże wszystkie organy krajowe w zakresie ich kompetencji**, w tym Sąd Najwyższy, w jego ramach Izbę Dyscyplinarną, wszystkie składy orzekające SN oraz organy administracyjne SN, na czele z Pierwszym Prezesem SN oraz Prezesem Izby Dyscyplinarnej.

#### 4. Krajowe środki tymczasowe

Skoro Trybunał Sprawiedliwości stwierdził już, że zasada skutecznej ochrony sądowej jest na tyle zagrożona, że trzeba uniemożliwić orzekanie Izbie Dyscyplinarnej w zakresie skargi Komisji, to status i przymioty osób wchodzących w skład tej Izby nie są: po pierwsze, odmienne – tj. zgodne z zasadą skutecznej ochrony sądowej – w innych sprawach; a po drugie, zależne formalnie jedynie od postanowienia TS. Każdy organ krajowy, w oparciu o zasadę pierwszeństwa i bezpośredniej skuteczności, może stosować art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE. Stosując te same przepisy i odwołując się do tej samej argumentacji wyłożonej w orzeczeniach TS, sąd krajowy

<sup>19</sup> Komunikat z 11.03.2014 r. do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2014) 158 final, pkt 4.2, s. 8.

<sup>20</sup> Zob. wyżej przypis 3.

może zdecydować o pominięciu krajowych przepisów o właściwości Izby Dyscyplinarnej. Może to zrobić zarówno w formie orzeczenia definitywnego, jak i w formie środka tymczasowego, w tym takiego, o które pyta sąd odsyłający w niniejszej sprawie.

W istocie, unijna zasada skutecznej ochrony sądowej wymaga bowiem, aby sąd krajowy miał możliwość zarządzenia każdego środka tymczasowego, który uzna za niezbędny w celu zapewnienia pełnej skuteczności przyszłemu orzeczeniu (C-432/05 *Unibet*, pkt 67).<sup>21</sup> Obejmuje to w szczególności również przeprowadzenie postępowania sądowego przez organ spełniający wymogi unijne, jako warunek konieczny dla skuteczności jego orzeczenia w prawie Unii. Dopuszczalność zarządzenia przez sąd krajowy odpowiednich środków tymczasowych jest przy tym niezależna od tego, czy w prawie krajowym istnieje dla nich właściwa podstawa prawna. Sąd krajowy może w celu ich udzielenia oprzeć się bezpośrednio na traktatowej zasadzie skutecznej ochrony sądowej (*Unibet*, pkt 72).

### III. Ochrona tożsamości narodowej a unijne wymogi skutecznej ochrony sądowej

#### 1. Ustrojowe znaczenie klauzuli tożsamości narodowej

Na mocy art. 4 ust. 2 TUE, Unia Europejska zobowiązana jest do poszanowania „tożsamości narodowej” państw członkowskich, nierozdzielnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi. Klauzula tożsamości narodowej stanowi emanację teorii pluralizmu konstytucyjnego. Pozwala ona na ochronę przed ingerencją ze strony prawa Unii najistotniejszych interesów narodowych, stanowiących nienaruszalny trzon państwa. Zabezpiecza autonomię państwa, uelastycznia zaś unijny porządek prawny. Stanowi przeciwwagę dla zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE), zasady jednolitości i pełnej skuteczności prawa Unii, może wywierać wpływ na sposób, w jaki państwa członkowskie stosują prawo Unii albo uchylają się od jego stosowania.

Jednocześnie klauzula tożsamości narodowej nie może być rozumiana jako upoważniająca państwo członkowskie do jednostronnego odstąpienia od wymogów prawa Unii. Sprzeciwia się temu konstytucyjna architektura Unii, zasada lojalności i wiążący charakter prawa unijnego. Sprzeciwia się temu również krajowy nakaz respektowania i przychylności wobec unormowań prawa unijnego na gruncie Konstytucji RP.<sup>22</sup> Klauzula stanowi natomiast ustrojowy element prawa Unii, który powinien być uwzględniany i ważony wraz z innymi jego elementami oraz przy wykorzystaniu mechanizmów przewidzianych w prawie unijnym. Obejmuje to przede wszystkim współpracę sądu krajowego z Trybunałem Sprawiedliwości w procedurze odesłania prejudycjalnego tak, aby wyjaśnić wątpliwości konstytucyjne i zapobiec naruszeniu obowiązków państwa członkowskiego oraz destrukcji unijnego porządku prawnego.

#### 2. Ochrona tożsamości narodowej a doktryna *ultra vires*

RPO pragnie podnieść, że na gruncie orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego kwestie ochrony tożsamości narodowej (konstytucyjnej) łączone są z zagadnieniami działania organizacji międzynarodowej *ultra vires*. W szczególności tak ujmuje je TK w wyroku w sprawie traktatu lizbońskiego (K 32/09), w którym najszerzej odniósł się do tych zagadnień.<sup>23</sup> Z kolei, w świetle prawa Unii, takie połączenie wydaje się niezasadne, w istocie bowiem, są to wątki różne. Niemniej takie ujęcie problematyki przez TK powinno być wzięte pod uwagę przez Trybunał

<sup>21</sup> Wyrok TS z 13.03.2007 r. C-432/05 *Unibet Ltd* *przec. Justitiekanslern*, pkt 67.

<sup>22</sup> Por. wyrok TK z 11.05.2004, K 18/04, pkt III.2.1–2.

<sup>23</sup> Zob. wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, pkt III.2.1.



Sprawiedliwości dla celów ustalenia istotnych elementów, o które pyta Sąd Najwyższy. W ocenie RPO zwraca się on bowiem do TS o wyjaśnienia dotyczące zarówno zagadnień ochrony tożsamości narodowej, jak odwołania się przez państwo członkowskie do doktryny *ultra vires*.

### 3. Kompetencja do regulowania krajowego wymiaru sprawiedliwości

Rząd RP regularnie używa argumentu wyłącznych kompetencji państwa członkowskiego w odniesieniu do organizacji wymiaru sprawiedliwości. Sprowadza się on do zaprzeczenia, jakoby po stronie Unii istniały jakichkolwiek uprawnienia do określania wymogów dotyczących statusu sędziów i sądów, w szczególności ich umocowania oraz niezawisłości i bezstronności. Pogląd taki rząd wielokrotnie przedstawiał w stanowiskach pisemnych oraz podczas rozpraw w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości. Wsparcia stanowisku rządowemu udzielił polski Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 21 kwietnia 2020 r. (Kpt 1/20).<sup>24</sup>

Teza wyrażana przez stronę rządową nie zna niuansów, przybiera formę absolutną, uznając że wszelkie aspekty związane z organizacją wymiaru sprawiedliwości należą jedynie do samych państw. Pogląd taki jest nie do utrzymania. Standard orzeczniczy TS wywiedziony z unijnego prawa traktatowego, ugruntowany także w sprawach dotyczących niezależności polskiego sądownictwa, potwierdza, że o ile organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji państw, to przy jej wykonywaniu mają one obowiązek dotrzymać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, w tym z zasady skutecznej ochrony sądowej.<sup>25</sup>

Przyjęcie pełnej swobody państwa członkowskiego w kształtowaniu sądownictwa, oznaczałoby m.in. akceptację możliwości arbitralnego usuwania sędziów z urzędu, decydowania w dowolny sposób w sprawie przedłużenia lub skrócenia ich kadencji, powoływania na stanowiska sędziowskie już uprzednio prawidłowo obsadzone, czy powoływania sędziów w sposób naruszający podstawowe reguły procesu mianowania, niedające gwarancji niezawisłego i bezstronnego orzekania. Tymczasem unijna zasada skutecznej ochrony sądowej i europejski standard prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 ust. 1 EKPC, art. 19 ust. 1 TUE, art. 47 Karty Praw Podstawowych), **nakładają na państwa członkowskie efektywne ograniczenia w wykonywaniu kompetencji tak, aby wprowadzone rozwiązania nie niweczyły istoty kontroli sądowej.**

Wbrew stanowisku Rządu RP, organizacja wymiaru sprawiedliwości państw nie jest zatem, w świetle zobowiązań unijnych, wyłączną domeną państw członkowskich. Skoro sądy krajowe mają rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, muszą spełniać wymogi instytucjonalnych gwarancji wytyczonych przez zasadę skutecznej ochrony sądowej. Gwarancje te stanowią nieodłączny element sądowej ochrony wszelkich praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii. Należą także do istoty zasady rządów prawa, stanowiącej fundament europejskiej przestrzeni prawnej, opartej na wzajemnym zaufaniu i wzajemnym uznawaniu orzeczeń sądowych.

Odmianą wskazanego wyżej argumentu jest z kolei odwoływanie się do klauzuli tożsamości narodowej. Ma zapewnić „ochronę” zmian wprowadzanych w polskim sądownictwie, poprzez próbę zakorzenienia ich w polskiej tożsamości konstytucyjnej i uzyskanie *sui generis* derogacji

<sup>24</sup> TK uznał wyrok TS w sprawie *A.K. i inni* m.in. za „sugestie TSUE oczywiście sprzeczne z polskim porządkiem konstytucyjnym”, zob. postanowienie TK z 21.04.2020 r. w sprawie sporu kompetencyjnego między SN a Sejmem RP oraz między SN a Prezydentem RP, Kpt 1/20, pkt III.2.6.

<sup>25</sup> C-619/18 *Komisja przeciw Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)*, pkt 52; *A.K. i inni*, pkt 75; wyrok TS z 19.11.2019 r., C-192/18 *Komisja przeciw Polsce (Niezależność sądów powszechnych)*, pkt 102; wyrok TS z 26.03.2020 r., C-558/18 i C-563/18 *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, pkt 36; C-824/18 *A.B. i inni*, pkt 68.



wymogów unijnych. Także i ta argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie, jest merytorycznie i metodologicznie błędna. Faktycznie ma charakter pozorny, a przy tym przewrotny, władze krajowe usiłują przekonywać, że zmiany, które w istocie naruszają Konstytucję RP – są elementem krajowej tożsamości konstytucyjnej.

#### 4. Pozorny charakter konfliktu unijnych wymogów sędziego i sądu z tożsamością konstytucyjną RP

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że nie ma kolizji między tożsamością konstytucyjną RP, a wymogami niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy. Odwołanie się władz krajowych do potrzeby ochrony tożsamości państwa polskiego **ma charakter pozorny i jest czynione instrumentalnie. Służy legalizacji rozwiązań i działań faktycznie niezgodnych z Konstytucją**. Brak realizacji wymogów zasady skutecznej ochrony sądowej usiłuje się również przedstawiać jako przykład przekraczania przez Unię granicy kompetencji powierzonych i wynikających stąd nierozwiązywalnych różnic pomiędzy konstytucyjnymi porządkami Polski i Unii. Sugeruje się, że Unia i jej Trybunał działają *ultra vires*. Proponuje się też, aby tak wykreowany spór został rozstrzygnięty przez „sąd ostatniego słowa”, a w tej roli lokuje się obecny Trybunał Konstytucyjny, którego obsada i funkcjonowanie same budzą poważne wątpliwości. Poniżej RPO pragnie przedstawić argumenty wskazujące na pozorny charakter kolizji.

##### 4.1. Zbieżność aksjologii polskiego i unijnego porządku prawnego

Po pierwsze, **Unię Europejską i państwa członkowskie łączy wspólnota zasad i wartości**. Krajowe systemy prawne i porządek prawny Unii należą do tego samego dziedzictwa prawnego państw europejskich, oparte są na tej wspólnej aksjologii i wartościach określających zasady wolności, demokracji, rządów prawa i ochrony praw podstawowych (art. 2 TUE).<sup>26</sup> W dziedzinie praw jednostek łączą je Europejska Konwencja Praw Człowieka i tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich (art. 6 ust. 3 TUE).<sup>27</sup> Dlatego, o ile możliwości kolizji między regulacjami prawa Unii i krajowych konstytucji nie można całkowicie wykluczyć, to mogą się one pojawiać jedynie wyjątkowo.<sup>28</sup>

RPO podziela przy tym zdanie Trybunału Konstytucyjnego, iż idea potwierdzenia własnej tożsamości narodowej w solidarności z innymi narodami, a nie przeciwko nim, stanowi zasadniczą podstawę aksjologiczną Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony.<sup>29</sup> Tożsamość państw-stron traktatu musi być konstruowana jako tożsamość państw członkowskich UE, co zakłada m.in. poszanowanie wartości z art. 2 TUE.<sup>30</sup> Przestrzeganie art. 2 TUE jest zaś warunkiem przystąpienia państwa członkowskiego do UE (art. 49 TUE) i musi być zapewnione również w trakcie członkostwa. W razie naruszenia wartości z art. 2 TUE, możliwe jest wszczęcie procedury z art. 7 TUE, co ostatecznie może doprowadzić do zwieszenia państwa członkowskiego w prawach wynikających z traktatu.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Por. opinia TS z 18.12.2014 r. nr 2/13 o przystąpieniu Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, pkt 168; zob. też wyrok TK z 11.05.20014, K 18/04, pkt III.8.3; wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, pkt III.2.1 i 2.

<sup>27</sup> K 18/04, pkt III.8.2–3.

<sup>28</sup> K 18/04, pkt III. 6.3

<sup>29</sup> Wyrok TK z 24.11.2010, K 32/09, pkt III.2.1.

<sup>30</sup> A. von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, *Common Market Law Review* 2011, vol. 48, s. 1426.

<sup>31</sup> Zob. uzasadniony wniosek KE na podstawie art. 7 ust. 1 TUE dotyczący praworządności w Polsce z 20.12.2017 r., COM(2017) 835 final.

Rząd RP kwestionuje zastosowanie wymogów wynikających z unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej oraz zasady rządów prawa wobec polskiego sądownictwa. Pomija przy tym to, że tożsamą zasadę proklamuje Konstytucja RP (art. 2), a gwarancje niezawisłego, bezstronnego sądu, ustanowionego na mocy ustawy, rekonstruuje się zarówno na gruncie polskiej Konstytucji (art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2), jak Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 6 ust. 1 i art. 13). W istocie rzeczy, **założenia i aksjologia polskiego i unijnego systemu prawnego w zakresie zapewnienia skutecznej ochrony praw jednostek jest zbieżna, i nie da się racjonalnie jednej przeciwstawić drugiej**. Przy zbieżności celu i tekstu regulacji, nieracjonalne jest założenie, że gwarancje polskie i europejskie oznaczają co innego.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że państwo członkowskie nie może powoływać się na klauzulę tożsamości narodowej w celu odstąpienia od zasad i wartości Unii objętych art. 2 TUE. Wprawdzie pojęcie tożsamości narodowej z art. 4 ust. 2 TUE jest zakresowo szersze, to jednak w tych elementach, w których zakres ten pokrywa się z art. 2 TUE, granicą dla swobody działania państwa w ramach tożsamości konstytucyjnej musi być przestrzeganie wartości z Art. 2 TEU.<sup>32</sup> Systemowa wykładnia przepisów traktatu wskazuje na to, że art. 4 ust. 2 TUE nie będzie pozwalał państwom członkowskim na odstępstwo od wartości z art. 2 TUE.<sup>33</sup>

#### 4.2. Wybiórcze odwołanie się do regulacji konstytucyjnych

**Po drugie, władze krajowe redukują proces mianowania sędziów do jednego przepisu Konstytucji, nadającego Prezydentowi prerogatywę do ich powoływania.** Pomijają jednocześnie podstawowe zasady zawarte w Konstytucji, które współkształtują status sędziego i powinny być odzwierciedlone również w procesie mianowania sędziów: zasadę państwa prawa (art. 2); zasadę legalizmu i praworządności (art. 7); podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1); prawa do rzetelnego procesu przed niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem (art. 45 ust. 1); skutecznej ochrony sądowej praw jednostek (art. 77 ust. 2); autonomii i niezależności sądów (art. 173) oraz niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1). **Wybiórcze podejście przeczy regułom poprawnej wykładni, a wynik procesu interpretacji pozbawia Konstytucję tak waloru organizacyjnego jak gwarancyjnego.**

#### 4.3. Rzeczywisty cel władz krajowych

**Po trzecie, zbadanie rzeczywistych intencji władz krajowych, przyświecających powoływaniu się na klauzulę tożsamości narodowej, w świetle sposobu wprowadzenia i natury zmian w polskim sądownictwie – dezawuuje argumentację odwołującą się do ochrony tożsamości narodowej.** Domagając się w istocie derogacji gwarancji skutecznej ochrony sądowej, organy krajowe *de facto* działają wbrew Konstytucji. Za powołaniem się na tożsamość narodową stoi bowiem rzeczywista treść konstytucyjna, którą należałoby w tym przypadku chronić.

Podstawowe twierdzenie władz krajowych sprowadza się do tezy, że nie można weryfikować prawidłowości procesu powołania sędziego, ponieważ mianowanie sędziego jest prerogatywą Prezydenta i ma charakter ustrojowy. Akt powołania wydany przez głowę państwa miałby naprawiać, sanować wszelkie, ewentualne braki procesu nominacyjnego. Takie ujęcie niweczy gwarancje skutecznej ochrony sądowej i oba kluczowe testy sądu: ustanowienia na mocy ustawy oraz niezawisłości i bezstronności z powodów odnoszących się do procesu nominacyjnego.

<sup>32</sup> A. von Bogdandy, S. Schill, *op. cit.*, s. 1430.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 1430.

Na takim stanowisku stanął ustawodawca, uchwalając „ustawę kagańcową”,<sup>34</sup> i definiując w niej sędziego, jako osobę powołaną na stanowisko przez Prezydenta RP, która złożyła ślubowanie wobec niego.<sup>35</sup> Ustawa kagańcowa wskazuje jedynie dwa formalne kryteria bycia sędzią, które muszą zostać spełnione łącznie: (a) powołanie przez Prezydenta RP; (b) złożenie ślubowania. Pomija wszelkie inne kryteria, w szczególności wymogi materialne i zgodną z prawem procedurę powołania. Powołanie osoby niespełniającej warunków, w tym także powołanej z rażącym naruszeniem prawa, ma nie być problemem, osoba ta na gruncie ustawy będzie bowiem sędzią. Prerogatywa Prezydenta niczym nie ograniczona, jest **całkowicie arbitralna**. Każdy, kto jest „osobą” mógłby zostać powołany na stanowisko sędziego. Skutki przyjętej regulacji ustawowej, prowadzą *ad absurdum* – powołanie przez Prezydenta na sędziego, np. osoby małoletniej, osoby skazanej, osoby bez wykształcenia prawniczego, czy też powołanie samego siebie – w świetle ustawy kagańcowej jest skuteczne, osoba taka jest „sędzią”.

Ponadto ustawa kagańcowa wprowadziła negatywne klauzule zabraniające: (a) „kwestionowania umocowania sądów”,<sup>36</sup> tj., weryfikowania, czy dany organ jest sądem; – a także (b) badania, czy dana osoba jest sędzią, tj. „ustalania lub oceny przez sąd zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”.<sup>37</sup> **Ustawodawca intencjonalnie wyłączył spod kontroli sądowej legalność ustanowienia sądów i powołania sędziów**. Pomiął tym samym standardy Konstytucji RP oraz wymogi wynikające z prawa Unii i EKPC. Uniemożliwia weryfikację i zabezpieczenie konstytucyjnych gwarancji sędziego i sądu. RPO uważa, i takie stanowisko prezentował również w procesie legislacyjnym ustawy kagańcowej, że wprowadzony reżim chroniący wadliwie powołanych sędziów jest niedopuszczalny. Lekceważy istniejący porządek prawny, przepisy regulujące powoływanie sędziów, wymogi Konstytucji RP, a także standardy europejskie potwierdzone w orzecznictwie TS i ETPC. Każda zaś jednostka powinna mieć możliwość powołania się na naruszenie prawa do niezawisłego, bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy, a sąd Unii możliwość oceny postawionych zarzutów (*Simpson i HG*, pkt 55).<sup>38</sup>

Uchwalenie ustawy pozostaje w oczywistym, bezpośrednim związku z wyrokiem TS z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i 625/18 *A.K. i inni*, w którym Trybunał wskazał kryteria i tryb oceny niezależności organu sądowego. W istocie **zmierza do uniemożliwienia organom krajowym realizacji orzeczenia Trybunału**. Intencją taką potwierdza także radykalne rozszerzenie i zaostrenie tą ustawą odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, którzy mogą być ściganiu za podejmowanie weryfikacji zgodnej z wyrokiem *A.K.* Kwestie te RPO poruszał już m.in. w pismach przedkładanych Wysokiemu Trybunałowi w sprawie C-558/18 i C-563/18 *Miasto Łowicz*, w szczególności we wniosku z 24 grudnia 2019 r., pkt 43–52 oraz uzupełnieniu wniosku z 13 lutego 2020 r., pkt 21–28. Do tego ostatniego pisma dołączona została – w wersji polskiej i angielskiej – pełna opinia RPO o ustawie kagańcowej przedłożona w procesie legislacyjnym.

<sup>34</sup> Ustawa z 20.12.2019 o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r., poz. 190.

<sup>35</sup> Zob. nowe brzmienie: art. 55 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (PUSP); art. 29 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym; art. 23 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych (PUSW); art. 5 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (PUSA).

<sup>36</sup> Art. 42a § 1 PUSP; art. 29 § 2 Ustawy o SN; art. 23a § 1 PUSW; art. 5 § 1a PUSA.

<sup>37</sup> Art. 42a § 2 PUSP; art. 29 § 3 Ustawy o SN; art. 23a § 2 PUSW; art. 5 § 1b PUSA.

<sup>38</sup> *Simpson i HG*, pkt 55.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że **reżim prawny, ukształtowany w wyżej opisany sposób, nie jest częścią tożsamości konstytucyjnej RP**. Wprowadzono go instrumentalnie dla zalegalizowania statusu prawnego osób powołanych na stanowiska sędziów, nawet jeśli powołanie nastąpiło z oczywistym naruszeniem prawa.

Istotą problemu jest to, że szereg zmian w polskim sądownictwie zostało wprowadzonych z naruszeniem Konstytucji RP. **Pluralizm konstytucyjny i klauzula ochrony tożsamości narodowej jest powoływana nie po to, by chronić podstawowe zasady ustrojowe państwa polskiego, ale przeciwnie po to by chronić decyzje organów władzy niezgodne z nimi**. Służy uzasadnieniu likwidacji wszelkiej kontroli rządu i zabezpieczeniu się przed oceną dokonywaną na podstawie prawa Unii ze strony, zarówno instytucji Unii, w tym Trybunału Sprawiedliwości, jak również sądów krajowych. **Władze krajowe usiłują skorzystać się z klauzuli tożsamości narodowej wbrew jej celowi i funkcji**. Ochrona tożsamości konstytucyjnej pozostaje tylko celem deklarowanym, celem rzeczywistym zaś jest ochrona arbitralnych decyzji organów krajowych.

#### 4.4. Nieprzejmowanie kompetencji przez Unię

Po czwarte, o tożsamości konstytucyjnej stanowią podstawowe elementy ustroju politycznego i konstytucyjnego. W ujęciu polskiego Trybunału Konstytucyjnego obejmują one nieprzekazywalne kompetencje organów władzy państwowej, dotyczące materii kardynalnych dla ustroju państwa.<sup>39</sup> Tak rozumiana istota ochrony tożsamości państwa miałyby polegać zatem na zakazie przekazywania w całości kompetencji najważniejszych. Tymczasem, w sporze Polski z Unią o przestrzeganie praworządności, unijne wymogi ustanowienia, niezawisłości i bezstronności sądu, **nie prowadzą do odebrania głowie państwa kompetencji krajowej do mianowania sędziów**. Organy Unii nie mianują sędziów krajowych, Unia takiej kompetencji sobie nie przypisuje, nie przejmuje jej, ani nie usiłuje samodzielnie wykonywać.<sup>40</sup>

Wymogi unijne wskazują natomiast granicę wykonywania kompetencji krajowej tak, aby jej skutek – powołanie sędziego mogącego orzekać w sprawach z elementem unijnym – mógł zaistnieć również w porządku prawnym Unii. Określenie zaś warunków, na jakich akt krajowy rodzi konsekwencje w prawie Unii, należy do domeny unijnej. Stanowi wyraz autonomii prawa Unii i ma oparcie w kompetencjach jej powierzonych, zgodnie z zasadą przyznania (art. 5 w związku z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE) oraz klauzulach konstytucyjnych otwierających Polskę na uczestnictwo w Unii (art. 9, art. 90 ust. 1 i art. 91 Konstytucji RP).

#### 4.5. Brak rzeczywistej ochrony konstytucyjnej w Polsce

Po piąte, strażnikiem tożsamości konstytucyjnej RP ma być Trybunał Konstytucyjny. **Organ dzisiaj noszący tą nazwę, faktycznie nie pełni roli powierzonej mu przez Konstytucję**. Był pierwszą instytucją, którą dotknęły zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości.

RPO pragnie wskazać, że następujące czynniki: (1) bezprawna wymiana części sędziów i wprowadzenie do Trybunału osób (tzw. sędziów dublerów) na stanowiska już uprzednio prawidłowo obsadzone; (2) przejęcie faktycznej kontroli na funkcjonowaniu TK przez osobę mianowaną na urząd Prezesa TK z naruszeniem ustawowej procedury powoływania Prezesa; (3) arbitralne, z pominięciem kryterium ustawowego, dobieranie sędziów do składów orzekających w sprawach, będących w zainteresowaniu rządu; a także (4) uznaniowa wymiana przez prezes TK członków składów orzekających w trakcie rozpoznawania sprawy bez uzasadnienia i wbrew ustawie – **pozbawiły Trybunał Konstytucyjny charakteru sądu konstytucyjnego**.

<sup>39</sup> K 32/09, pkt III.2.1.

<sup>40</sup> C-619/18, Komisja przeciw Polsce, pkt 52 in fine.

Obecny Trybunał **nie gwarantuje rzeczywistej kontroli konstytucyjności prawa**. Ocenę taką podziela też Komisja Europejska<sup>41</sup> oraz Parlament Europejski.<sup>42</sup> Z tych samych powodów obecny TK **nie gwarantuje również realnej ochrony tożsamości konstytucyjnej**.

Trybunał Konstytucyjny używany jest dziś natomiast do legitymizowania działań władz politycznych nie znajdujących oparcia w Konstytucji. Służy temu wydawanie orzeczeń, które są przez rządzących oczekiwane albo wręcz nawet zamówione wskutek składania odpowiednio skonstruowanych wniosków.<sup>43</sup> Taką technikę inicjowania „kontroli konstytucyjnej”, jedynie po to, by TK mógł potwierdzić stanowisko organów krajowych, stosuje się także w odniesieniu do spraw związanych z zapewnieniem pełnej skuteczności prawu unijnemu (np. sprawy U 2/20; Kpt 1/20; K 12/18).

#### 5. Rola Trybunału Sprawiedliwości. Obowiązek współpracy organu krajowego z TS

Jeśli pojawiają się kwestie dotyczące kolizji krajowej tożsamości konstytucyjnej z obowiązkami unijnymi, należy je rozwiązać na drodze współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości. Z tego powodu Trybunał, nie tylko nie może zostać pominięty w procesie ustalania znaczenia klauzuli tożsamości narodowej i jej konsekwencji dla stosowania prawa unijnego, ale do niego w należy wiążące wypowiedzenie się co do tych zagadnień, zgodnie z art. 19 TUE. W połączeniu z zasadą lojalności, art. 4 ust. 2 TUE wymaga od TS i organów krajowych, działania w dobrej wierze, które pozwoli na uniknięcie konfliktu pomiędzy porządkami prawnymi.

W orzeczeniu dotyczącym traktatu akcesyjnego polski Trybunał Konstytucyjny potwierdził już zresztą, iż powinność zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym stanowi prawną konsekwencję przyjętych suwerennie zobowiązań unijnych państwa polskiego.<sup>44</sup> Odzwierciedla bowiem charakter Unii Europejskiej jako związku opartego na wielopoziomowej współpracy suwerennych państw, konstytucji, administracji oraz sądów.<sup>45</sup> Dialog konstytucyjny między, z jednej strony – organem krajowym, a w szczególności sądem konstytucyjnym, zwłaszcza w kontekście ochrony tożsamości narodowej, a z drugiej strony – Trybunałem Sprawiedliwości, służy także uniknięciu ryzyka potencjalnej kolizji między orzeczeniami organów wymiaru sprawiedliwości obu porządków prawnych. Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Konstytucyjny nie mogą być ustawiane w stosunku do siebie jako sądy konkurujące, co mogłoby prowadzić do dwutorowości w zakresie orzekania o tych samych problemach prawnych, oraz dysfunkcjonalności w relacjach unijnego i polskiego porządku prawnego.<sup>46</sup>

Rolę Trybunału Sprawiedliwości należy upatrywać w trzech podstawowych aspektach: **(1)** ustalenia treści pojęcia „tożsamości narodowej” na gruncie art. 4 ust. 2 TUE; **(2)** oceny, czy wskazane przez państwo członkowskie elementy jego tożsamości konstytucyjnej objęte są klauzulą

<sup>41</sup> Uzasadniony wniosek KE na podstawie art. 7 ust. 1 TUE dotyczący praworządności w Polsce z 20.12.2017 r., COM(2017) 835 final, pkt 90–109.

<sup>42</sup> Rezolucja PE z 17.09.2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE), pkt 15.

<sup>43</sup> S. Biernat, *Trybunał Konstytucyjny wypowiada posłuszeństwo prawu Unii Europejskiej*, [w:] A. Bodnar, A. Płoszka (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020, s. 820; M. Pyziak-Szafnicka, *Trybunał Konstytucyjny à rebours*, „Państwo i Prawo” 2020/5, s. 25 i n.

<sup>44</sup> K 18/04, pkt III.10.3.

<sup>45</sup> Zob. wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 5.05.2020 dotyczącego programu PSPP EBC (*Weiss*), 2 BvR 859/15, pkt 111.

<sup>46</sup> Zob. wyrok TK z 16.11.2011 r. w sprawie rozporządzenie Bruksela I (SK 45/09), pkt III.2.4.



ochronną art. 4 ust. 2 TUE; a jeśli tak, to **(3)** wskazania, jakie skutki prawne wywołuje to w sferze prawa Unii. W tym kontekście RPO pragnie zwrócić uwagę na następujące kwestie.

*Po pierwsze*, skoro ochrona tożsamości narodowej ujęta jest jako klauzula generalna w Traktacie, to **pojęcie „tożsamości narodowej” jest pojęciem unijnym, zatem powinno być jednolicie interpretowane we wszystkich państwach członkowskich**, także z perspektywy jego funkcji i skutków w unijnym porządku prawnym. Dlatego na poziomie unijnym to Trybunał Sprawiedliwości będzie decydował o tym, jaką treść niesie z sobą pojęcie tożsamości narodowej. Do niego należy ostatnie słowo w tym względzie, ponieważ państwa, zawierając traktaty, powierzyły mu mandat do dokonywania wykładni prawa Unii i zapewnienia jego poszanowania (art. 19 TUE).

W mechanizmie dialogu na gruncie art. 267 TFUE, Trybunał Sprawiedliwości zasadniczo nie ma kompetencji do dokonywania wykładni prawa krajowego. To, co może, a co nie może być częścią tożsamości narodowej (konstytucyjnej) państwa członkowskiego określają państwa członkowskie. One wyznaczają swoje wartości konstytucyjne i podejmują w tym względzie podstawowe decyzje. Zatem **państwa są zobowiązane do wyrażenia swojej tożsamości narodowej w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE i podniesienia przed TS potrzeby uzyskania ochrony na tej podstawie**. Szczególną rolę w wyrażeniu tożsamości narodowej winny pełnić krajowe sądy konstytucyjne, dlatego można oczekiwać, że przede wszystkim to one będą inicjowały dialog z TS, choć uprawnione do tego są również inne organy sądowe państwa, w tym Sąd Najwyższy, tak, jak w okolicznościach niniejszej sprawy prejudycjalnej.

Tożsamość narodowa w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE powinna być rozumiana w sposób **obiektywny**, który da się ustalić na gruncie krajowego porządku konstytucyjnego. By uzyskać ochronę na podstawie art. 4 ust. 2 TUE, państwo musi więc dowieść, że sprawa dotyczy istotnych elementów porządku konstytucyjnego państwa członkowskiego, bez których ten porządek doznałby fundamentalnej zmiany.<sup>47</sup>

Trybunał Sprawiedliwości zasadniczo nie powinien dokonywać weryfikacji tego, czy krajowy organ odsyłający dokonał prawidłowej rekonstrukcji źródeł własnego prawa konstytucyjnego, **chyba że jego interpretacja jest absurdalna lub oczywiście bezpodstawna**. Taka sytuacja będzie miała miejsce w szczególności, gdy państwo członkowskie powołuje takie składniki „tożsamości”, które przeczą jego porządkowi konstytucyjnemu, nie znajdują w nim oparcia, lub pomijają jego podstawowe elementy, zwłaszcza jeśli są ugruntowane w konstytucyjnym dorobku orzecznictwym. Tożsamość konstytucyjną państwa cechuje duża stabilność, elementy tożsamości mogą wprawdzie podlegać ewolucji, a państwo ma prawo do zmiany swojej tożsamości konstytucyjnej – jednak zgodnie z regułami porządku konstytucyjnego i trybu zmiany ustawy zasadniczej oraz w poszanowaniu woli Narodu, zwłaszcza gdy jest wyrażona w referendum konstytucyjnym i akcesyjnym.

*Po drugie*, o ile zasadniczo jest prerogatywą państwa członkowskiego wskazanie, jakie elementy krajowego porządku prawnego wchodzi w zakres art. 4 ust. 2 TUE,<sup>48</sup> o tyle takie wskazanie podlega ocenie TS. Ostatecznie, z uwagi na to, że klauzula ochrony tożsamości narodowej podlega wykładni TS, to **Trybunał jest również władny kontrolować, na ile powoływane przez państwa członkowskie względy tożsamości konstytucyjnej mogą być uważane za objęte obowiązkiem poszanowania po stronie UE** na mocy art. 4 ust. 2 TUE, a zatem, czy w rozumieniu tego przepisu mogą stanowić istotny element struktur porządku konstytucyjnego

<sup>47</sup> G. van der Schyff, *The constitutional relationship between the European Union and its Member States: the role of national identity in article 4(2) TEU*, European Law Review 2012, vol. 5, s. 578.

<sup>48</sup> G. van der Schyff, *op. cit.*, s. 578.



państwa członkowskiego, albo czy zawisła przed sądem krajowym sprawa może mieć jakikolwiek wpływ na takie struktury. Trybunał Sprawiedliwości jest władny, by ocenić, na ile argument państwa członkowskiego co do tego, czy określone zagadnienie leży w sferze jego tożsamości konstytucyjnej, mieści się w pojęciu tożsamości narodowej w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE. Oznacza to, że TS może takie twierdzenia (argumenty) również odrzucić.<sup>49</sup>

**Po trzecie, do Trybunału Sprawiedliwości należy określenie, jakie skutki prawne w systemie prawa unijnego wywołuje powołanie się państwa członkowskiego na ochronę jego tożsamości narodowej.** O ile TS w zasadzie nie może decydować o treści tożsamości narodowej państwa członkowskiego, to jednak może oceniać relewantność powołania klauzuli z art. 4 ust. 2 TUE dla prawa UE. W szczególności TS nie jest związany stanowiskiem krajowych sądów konstytucyjnych co do tego, jaki jest skutek powołania tożsamości narodowej (konstytucyjnej) w prawie UE.<sup>50</sup> Powołanie się przez państwo członkowskie na art. 4 ust. 2 TUE może potencjalnie zwiększyć możliwość uzasadniania przez państwo określonych rozwiązań krajowych jako zgodnych z prawem unijnym, o ile TS uzna, że powołanie to jest w konkretnej sytuacji wiarygodne i właściwe.

Klauzula z art. 4 ust. 2 TUE ustanawia **obowiązek wazenia racji w kontekście interesów narodowych i unijnych.** Nie jest natomiast samodzielną podstawą do bezwzględnego uchylecia się od wiążącej mocy prawa UE. Nie stanowi również dla krajowych sądów konstytucyjnych podstawy prawnej umożliwiającej ograniczenie zakresu zastosowania prawa UE w wewnętrznym porządku prawnym. Wręcz przeciwnie, granice prawa unijnego wyznaczone przez klauzulę tożsamości narodowej z art. 4 ust. 2 TUE powinny być na jej podstawie wyznaczone wspólnie przez sądy krajowe i TS, a nie jednostronnie.

W duchu zobowiązań państwa członkowskiego, organ krajowy jest zobowiązany przyjąć stanowisko wyrażone przez TS w wyroku prejudycjalnym, nie ma bowiem kompetencji do jego oceny. Polski Trybunał Konstytucyjny uznał już, że ocena orzecznictwa jakiegokolwiek organu sądowego Unii pozostaje jednoznacznie poza jego kognicją. W szczególności przedmiotem dokonywanej przez TK bezpośredniej oceny konstytucyjności, nie mogą być wypowiedzi orzecznicze Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, czy to konkretne orzeczenia, czy też stała linia orzecznictwa TSUE wyinterpretowana z konkretnych orzeczeń.<sup>51</sup>

Należy natomiast zasygnalizować, iż w świetle wskazanych wyżej wad obecnego Trybunału Konstytucyjnego (zob. sekcja IV.4.5.), w przypadku wystąpienia przez ów organ z pytaniami do TS, pojawi się kwestia dopuszczalności odesłania prejudycjalnego, zwłaszcza jeśli uczyni to organ w składzie z udziałem osób nieuprawnionych do zasiadania w nim (*sędziowie-dublerzy*). Ewentualna niedopuszczalność odesłania Trybunału Konstytucyjnego, nie jest jednak argumentem na rzecz rezygnacji z wymogu współpracy z TS. Oznacza natomiast potrzebę uprzedniego przywrócenia konstytucyjnego charakteru tego organu.

#### 6. Skutki naruszenia materialnych lub proceduralnych aspektów odwołania się do klauzuli tożsamości narodowej

Klauzula tożsamości narodowej ma być interpretowana w dobrej wierze, w duchu lojalności, przychylności i solidarnego uczestnictwa w Unii, przy respektowaniu specyfiki unijnego porządku prawnego, oraz przy zachowaniu traktatowych mechanizmów współpracy. Pominięcie przez

<sup>49</sup> A. Haratsch, *Nationale Identität ...*, s. 139.

<sup>50</sup> A. von Bogdandy, S. Schill, *op. cit.*, s. 1448.

<sup>51</sup> K 18/04, pkt III.9.2.

państwo członkowskie znaczenia klauzuli na gruncie prawa Unii lub rezygnacja z procedury dialogu z TS oznaczałoby w istocie jednostronne odstąpienie od traktatów unijnych. Poza możliwymi skutkami na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, opisanymi w art. 60 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej, rodziłoby również szczególne konsekwencje na gruncie prawa Unii.

Po pierwsze, wyczerpywałyby przesłanki wszczęcia procedury o naruszenie zobowiązań państwa członkowskiego (art. 258 i 259 TFUE).

Po drugie, prowadziłoby do prawnej bezskuteczności orzeczenia krajowego i jego niestosowalności. Skutek pominięcia znajduje oparcie w zasadzie pierwszeństwa prawa Unii wymuszającej ograniczenie lub wyłączenie skutków aktu sprzecznego z prawem unijnym. Wykonywanie prawa Unii nie może być uzależnione od aktu niezgodnego z nim.<sup>52</sup> W takiej sytuacji każdy organ państwa członkowskiego rozpoznający sprawę, w której zastosowanie miałyby znaleźć takie orzeczenie, miałby prawny obowiązek odmówić uznania skutków tego orzeczenia. Zgodnie z zasadą autonomii prawa Unii, zasadą pierwszeństwa oraz zasadą skutku bezpośredniego, byłoby ono niewykonalne w sferze prawa Unii i nie wywoływało zamierzonych nim skutków prawnych.

Dla zaistnienia tego skutku nie ma znaczenia, od którego organu krajowego orzeczenie pochodzi. Każdy organ państwa członkowskiego jest bowiem związany prawem Unii. W szczególności dotyczy to również sądu konstytucyjnego. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości, również opinie wyrażone w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego muszą zostać pominięte przez sąd orzekający w konkretnej sprawie, jeżeli ich uwzględnienie prowadziłoby do ograniczenia możliwości stosowania prawa Unii. Jednoznacznie przesądza o tym wyrok TS w sprawie C-416/10 *Križan i inni*, zgodnie z którym, sąd krajowy nie powinien uwzględniać oceny sądu wyższej instancji, ani trybunału konstytucyjnego, jeżeli uzna, że ocena ta nie jest zgodna z prawem Unii.<sup>53</sup>

#### IV. Ochrona istoty prawa Unii

Poprzedzające zagadnienia omówione przez RPO, prowadzą do kwestii kluczowej. Odmowa uznania właściwości TS przez rząd RP i polski TK dotyczy centralnego zagadnienia prawa Unii. Uwzględnienie żądania władz krajowych pozostawienia procesu nominacji krajowych sędziów europejskich całkowicie poza wymogami prawa Unii, w istocie **godzi w samo serce prawa Unii, odbiera jej autonomię, zagraża jednolitości i spójności, dekonstruuje mechanizm samonaprawialności unijnego systemu prawnego.**

Po pierwsze, proponowana interpretacja tożsamości konstytucyjnej, sprowadza się do **wyłączenia polskiego wymiaru sprawiedliwości spod unijnych wymogów ustanowienia, niezawisłości i bezstronności** sądów i sędziów. Jej przyjęcie doprowadzi do trwałego naruszenia standardów skutecznej ochrony sądowej, a przez to również zasady rządów prawa, które będą niemożliwe do naprawienia.

Gdyby rzeczywiście uznać, że konstytucyjne cechy krajowego sądu europejskiego są częścią tożsamości narodowej, i nie podlegają standardom unijnym, to już dziś – znaczna część, a w bliskiej przyszłości – całość sądownictwa polskiego, która jest elementem środków odwoławczych w świetle art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, nie będzie spełniać wymogów prawa Unii.

<sup>52</sup> Zob. wyrok TS z 29.04.1999, C-224/97, *Erich Ciola p. Land Vorarlberg*, pkt 33 *in fine*; *A.K. i inni*, pkt 160.

<sup>53</sup> Wyrok TS z 15.01.2013 r., C-416/10 *Jozef Križan i inni*, pkt 69–70.

Po drugie, stanowisko rządu RP, aby Trybunał Sprawiedliwości nie wypowiadał się w sprawie statusu i przymiotów sądów krajowych, **pozbawia TS istoty kompetencji do zapewnienia przestrzegania prawa Unii** (art. 19 ust. TUE), odmawiając mu możliwości wypełniania jego misji (Opinia 2/13, pkt 163).

Taki mechanizm Trybunał zidentyfikował już w sprawie C-824/18 *A.B. i inni*.<sup>54</sup> Trybunał ocenił, że zmiany wprowadzone przez władze krajowe mogły intencjonalnie zmierzać do uniemożliwienia mu wypowiedzenia się w przedmiocie konkretnego odesłania prejudycjalnego dotyczącego zasady skutecznej ochrony sądowej, a także wszelkich podobnych wniosków od sądów krajowych w przyszłości (pkt 97 i nast.), co godziłoby w misję powierzoną Trybunałowi na mocy art. 19 ust. 1 akapit pierwszy TUE (pkt 107).

Po trzecie, uznanie roszczenia rządu polskiego, w konsekwencji prowadzi do usunięcia z unijnego porządku prawnego jego istotnego elementu – zdolności zabezpieczenia go. Skoro prawo Unii kreuje uprawnienia dla podmiotów prywatnych, są one równocześnie uprawnione do ich ochrony (*ubi ius, ibi remedium*), zgodnie ze standardami porządku prawnego, który te uprawnienia kreuje.

Po czwarte, porządek prawa Unii jest elastyczny. Przewiduje sytuacje, w których państwo członkowskie nie chce uczestniczyć w części współpracy i nie jest wtedy wciągane w jej orbitę (np. mechanizm wzmocnionej współpracy). Są także sytuacje, w których z powołaniem się na ochronę tożsamości konstytucyjnej, państwo członkowskie może uzyskać od Trybunału przyzwolenie na wyłączenie wobec niego niektórych wymogów prawa unijnego. Różnorodność, odmienności tradycji konstytucyjnych państw członkowskich są także elementem Unii. W tym przypadku jednak uwzględnienie roszczenia rządu polskiego nie jest możliwe do spełnienia, ma bowiem zasadniczy wpływ na szczególne cechy prawa Unii.

Zasada skutecznej ochrony sądowej stanowi trzon unijnego porządku prawnego i należy do struktury konstytucyjnej Unii (Opinia 2/13, pkt 165). Wchodząc w zakres autonomii prawa Unii, znajduje uzasadnienie w charakterze Unii i w samej naturze prawa unijnego (por. C-284/16 *Achmea*, pkt 33).<sup>55</sup> Trwały i nieusuwalny charakter wad krajowych organów sądowych prowadzi bowiem do skutku, które jest nie do zaakceptowania z perspektywy autonomii i skuteczności prawa unijnego.

## V. Podsumowanie

Rzecznik Praw Obywatelskich proponuje, aby na pytania sądu odsyłającego Trybunał Sprawiedliwości udzielił odpowiedzi potwierdzającej.

<sup>54</sup> Wyrok TS z 2.03.2021 r. C-824/18 *A.B. i inni* *przec. Krajowej Radzie Sądownictwa*.

<sup>55</sup> Wyrok TS z 6.03.2019 r. C-284/16 *Slovakische Republik* *przec. Achmea BV*.

## Załącznik 1.6

### Uwagi na piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie prejudycjalnej C-521/21 RPO

1. Działając na podstawie art. 23 akapit drugi Protokołu w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) pragnie przedstawić uwagi na piśmie w niniejszej sprawie prejudycjalnej.

#### I. Wstęp

2. Sprawa prejudycjalna, zainicjowana odesłaniem Sądu Rejonowego w Poznaniu, dotyczy materialnych i formalnych aspektów prawidłowości funkcjonowania w sferze prawa Unii sądów obejmujących osoby powołane w procedurze, która może nie odpowiadać wymogom niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i w świetle art. 47 Karty Praw Podstawowych UE. Dotyczy również kwestii skuteczności orzeczeń krajowego trybunału konstytucyjnego uniemożliwiających pozostałym sądom krajowym prawidłowe zastosowanie prawa unijnego.
1. Stanowisko RPO
3. Pierwsze pytanie prejudycjalne sądu odsyłającego dotyczy wymogu ustanowienia sądu krajowego zgodnie z prawem oraz gwarancji niezależności i niezawisłości tego sądu. Z kolei drugie pytanie zmierza do ustalenia obowiązków oraz sposobu postępowania, jeśli w składzie sądu istotnie zasiadałaby osoba wadliwie powołana na stanowisko sędziowskie.
4. Pytania prejudycjalne w niniejszej sprawie są dopuszczalne, pochodzą od organu spełniającego wymogi art. 267 TFUE i dotyczą kwestii objętych prawem Unii. Sąd krajowy zwraca się do Trybunału z prośbą o udzielenie wskazówek dotyczących wykładni i sposobu stosowania przepisów traktatowych w odniesieniu do sprawy, którą rozpoznaje. Udzielenie odpowiedzi przez Trybunał jest mu niezbędne dla określenia, w jaki sposób ma rozstrzygnąć kwestię w postępowaniu krajowym. Jednocześnie RPO zauważa, że kwestie podniesione przez Sąd Rejonowy w Poznaniu w części są zbieżne z tymi, które Wysokiemu Trybunałowi przedstawiły w połączonych sprawach C-181/21 i C-269/21 *G. i in.* Sąd Okręgowy w Katowicach oraz Sąd Okręgowy w Krakowie. Niemniej, niniejsza sprawa zawiera również elementy nowe. Dotyczy to w szczególności kwestii skuteczności orzeczeń krajowego sądu konstytucyjnego (pytanie nr 2 lit. c i d).
5. W zakresie odpowiedzi merytorycznej, RPO uważa, że ze względu na utratę gwarancji obiektywizmu w procedurze selekcji kandydatów, proces powoływania sędziów w Polsce od 2018 r. jest niezgodny z prawem krajowym, a przez to również z międzynarodowymi i unijnymi zobowiązaniami RP. Wybór kandydatów i wynik procedury nominacyjnej może bowiem zależeć od nieuprawnionego wpływu władzy politycznej.

6. Powyższa konkluzja w pierwszym rzędzie opiera się na stwierdzeniu niekonstytucyjności składu obecnej Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) i utraty przez nią niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Obecna KRS nie odpowiada charakterystyce tego organu ustalonej Konstytucją RP. KRS nie przyczynia się do obiektywizacji procesu powoływania sędziów. Powierzenie takiemu organowi roli wnioskowania do Prezydenta RP o powołanie określonej osoby na stanowisko sędziowskie nie realizuje zatem wymogu określonego w art. 179 w związku z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Jednocześnie nieprawidłowości te nie mogą być skutecznie zbadane i naprawione w drodze kontroli sądowej przed sądami krajowymi, przede wszystkim z powodu działań władz krajowych prowadzących do udarmienia takiej kontroli poprzez działania prawne i faktyczne.
7. Naruszenie podstawowych reguł procesu mianowania sędziów określonych w prawie krajowym skutkuje automatycznie naruszeniem wymogów sądu ustanowionego na mocy ustawy w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC oraz unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych UE). Z tego powodu, powołania sędziowskie dokonane w oparciu o rekomendacje tak ukształtowanej KRS są wadliwe, a osoby te, po ich powołaniu na sędziów, nie spełniają wymogów sądu ustanowionego na mocy ustawy.
8. Wskazane nieprawidłowości w procedurze powoływania sędziów mogą wzbudzać w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności mianowanych osób od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem interesów, które mają ważyć jako sędziowie. W konsekwencji wadliwy proces ustanowienia sędziego może prowadzić do braku przejawiania oznak niezależności lub bezstronności organu sądowego, w którym orzeka tak powołana osoba oraz podważać zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w społeczeństwie demokratycznym.
9. W przypadku ustalenia przez sąd, że w składzie rozpoznającym sprawę objętą prawem Unii, zasiada sędzia nieodpowiadający wymogom tego prawa, sąd krajowy będzie zobowiązany zagwarantować pełną skuteczność prawu Unii i podjąć w zakresie swojej kompetencji działania tak, by zapewnić, że skład będzie zgodny z tymi wymogami.
10. W tym względzie sąd może, w świetle bezpośredniej skuteczności wymogów ustanowienia sądu na mocy ustawy oraz gwarancji niezależności wynikających z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE – wprost odwołać się do prawa Unii i w oparciu o zasadę pierwszeństwa tego prawa pominąć wszelkie przepisy i akty uniemożliwiające mu zapewnienie skutecznej ochrony sądowej. Zasada ta dotyczy, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości również orzeczeń krajowego sądu konstytucyjnego (zob. ostatnio wyrok w sprawie C-357/19 *EBP*). W konsekwencji, sąd krajowy może także zdecydować o wyłączeniu osoby wadliwie powołanej od rozpoznania sprawy objętej prawem Unii, dopóty dopóki nieprawidłowości procedury mianowania tej osoby zostaną zweryfikowane i naprawione zgodnie z wymogami unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej i przepisów prawa krajowego.

## 2. Kontekst odesłania prejudycjalnego

Niniejsza sprawa prejudycjalna dołącza do innych spraw dotyczących kwestii nominacji sędziowskich w Polsce od 2018 r., które już zostały rozstrzygnięte przez Wysoki Trybunał (C-585, C-624 i C-625/18 *A.K. i in.*; C-824/18 *A.B. i in.*; C-487/19 *W.Ż.*) lub są przed nim zawisłe (C-508/19 *Prokurator Generalny*; C-132/20 *Getin Noble Bank*; C-491/20 do C-496/20,

C-506/20, C-509/20 i C-511/20 *Sąd Najwyższy i in.*; C-698/20 *Gmina Wieliszew*; C-355/21 *Procter & Gamble*; C-181/21 i C-269/21 *G. i in.*).

7. Przy rozpoznawaniu niniejszej sprawy znaczenie mogą mieć także zapadłe już wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w sprawach *Astráðsson przeciw Islandii*<sup>1</sup>, *Reczkowicz przeciw Polsce*<sup>2</sup>, *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciw Polsce*<sup>3</sup>, oraz *Advance Pharma przeciw Polsce*<sup>4</sup>. W Trybunale strasburskim toczą się postępowania w kolejnych sprawach obejmujących prawo do sądu ustanowionego ustawą, a w szczególności: *Brodowiak przeciw Polsce* (skarga nr 28122/20) i *Dżus przeciw Polsce* (skarga nr 28122/20). We wszystkich wskazanych sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich ma status interwenienta i przedstawił opinie *amicus curiae*.
8. Powyższe sprawy, rozpoznawane przez TSUE i ETPC, są konsekwencją zmian dokonanych w ostatnich latach w systemie prawnym i sądowniczym w Polsce przez władzę ustawodawczą i wykonawczą. Zmiany te budzą zasadnicze wątpliwości w świetle gwarancji praworządności, podziału władz i niezawisłości sędziowskiej, zaś rozstrzygnięcia obu Trybunałów są kluczowe dla zabezpieczenia przestrzegania standardów demokratycznego państwa prawa oraz możliwości skutecznego zabezpieczenia praw jednostki przed sądem.
9. W kontekście zobowiązań Rzeczypospolitej jako państwa członkowskiego Unii niniejsza sprawa ma znaczenie dla utrzymania przez polskich sędziów kwalifikacji „sędziów europejskich”, mogących orzekać w sprawach objętych prawem Unii i uczestniczyć w mechanizmach współpracy opartej na wzajemnym zaufaniu i zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych. Wadliwość procedury mianowania sędziów krajowych może bowiem stanąć na przeszkodzie współpracy polskich organów sądowych w sferze wzajemnego zaufania.
10. W ocenie RPO, przeprowadzone w ostatnich latach zmiany w krajowych przepisach regulujących wybór sędziów oraz praktyka ich stosowania poważnie obniżyły standardy procesu powoływania sędziów. Doprowadziły do ograniczenia ochrony gwarancji niezawisłości i bezstronności sądów oraz osłabiły sądową ochronę praw i wolności jednostek. Zaistniałe poważne nieprawidłowości podważają skutek procesu mianowania, zagrażają prawomocności orzeczeń sądowych oraz interesom jednostek dochodzących przysługujących im praw przed sądami, których składach orzekają wadliwie ustanowieni sędziowie. W istocie zagrażają zaufaniu do pewności prawa i stabilności całego systemu sądownictwa. W interesie Rzeczypospolitej oraz ochrony praw jednostek, stanie na straży których jest konstytucyjnym i ustawowym obowiązkiem Rzecznika Praw Obywatelskich, leży zatem wyjaśnienie zakresu zobowiązań wiążących państwo członkowskie w świetle unijnych wymogów praworządności i skutecznej ochrony sądowej oraz ewentualnych konsekwencji ich niedochowania.

## II. Dopuszczalność odesłania prejudycjalnego i potrzeba udzielenia odpowiedzi przez TSUE

11. Pytania prejudycjalne skierował do Trybunału Sprawiedliwości sąd krajowy – Sąd Rejonowy w Poznaniu – należący do systemu krajowych środków odwoławczych i mogący rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii. Sąd odsyłający działa

<sup>1</sup> Wyrok ETPC z 1.12.2020 r. *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciw Islandii*, skarga nr 26374/18.

<sup>2</sup> Wyrok ETPC z 22.07.2021 r. *Joanna Reczkowicz przeciw Polsce*, skarga nr 43447/19.

<sup>3</sup> Wyrok ETPC z 8.11.2021 r. *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciw Polsce*, skargi nr 49868/19 i 57511/19.

<sup>4</sup> Wyrok ETPC z 3.02.2022 r. *Advance Pharma przeciw Polsce*, skarga nr 1469/20.



w składzie jednoosobowym sędziego-sprawozdawcy, zaś akt powołania tego sędziego nie budzi wątpliwości prawnych.

12. Sprawa krajowa leży w zakresie zastosowania prawa Unii. Sąd odsyłający ma bowiem rozpoznać **wniosek o wyłączenie sędziego** w sprawie dotyczącej wierzytelności z umowy o świadczenie usług w związku z działalnością gospodarczą, objętej zakresem dyrektywy 2011/7/UE w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych. Spór zatem należy do dziedzin „objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, w których sąd ma zapewnić m.in. pełną skuteczność prawa strony do skutecznej ochrony przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym na mocy ustawy (w świetle art. 47 Karty Praw Podstawowych UE).
13. U podstaw wniosku strony postępowania głównego o wyłączenie sędziego leży okoliczność powołania na stanowisko sędziowskie przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej i obsadzonej na nowo w 2018 r. W połączonych sprawach C-181/21 i C-269/21 *G. i in.*, Trybunał Sprawiedliwości rozpoznaje już zagadnienia dotyczące procedury powoływania sędziów sądów powszechnych w Polsce, którzy zostali mianowani na wniosek KRS, ale dodatkowo – z pominięciem wymogu zaopiniowania kandydatur przez organy samorządu sędziowskiego, niezależne od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Natomiast, w odróżnieniu od tych spraw, w niniejszej sprawie sędzia, której dotyczy pytanie została nominowana przez KRS po uzyskaniu pozytywnej opinii Kolegium Sądu Okręgowego oraz Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów okręgu Sądu Okręgowego.
14. Pytania prejudycjalne sądu odsyłającego zmierzają zatem do ustalenia, czy sąd, który miałby orzekać w sprawie głównej odpowiada wymogom unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej. Dodatkowo, sąd odsyłający pragnie ustalić spoczywające na nim na mocy prawa Unii obowiązki w celu zapewnienia mu pełnej skuteczności. W szczególności sąd krajowy pragnie ustalić, jakie ma obowiązki dotyczące pominięcia dostrzeżonych przeszkód wynikających z prawa krajowego lub orzecznictwa organów krajowych. Udzielenie odpowiedzi przez Trybunał Sprawiedliwości jest zatem niezbędne do wyjaśnienia kwestii o podstawowym znaczeniu dla dalszego procedowania sądu odsyłającego. Uznanie, że nieprawidłowości w procedurze powołania osoby mającej rozstrzygnąć spór przed sądem krajowym stanowią o braku spełnienia wymogów prawa Unii przez krajowy organ sądowy oznaczałoby, że wyznaczony do sprawy głównej skład sądu nie może jej rozpoznawać i konieczne jest ponowne przydzielenie toczącej się sprawy takiemu składowi, który spełnia wymogi prawa Unii.

### III. Sąd spełniający wymogi unijnej zasady skutecznej ochrony prawnej

#### 1. Uwagi wprowadzające

15. Prawo do sądu – w świetle standardów międzynarodowych, unijnych, jak i polskich standardów konstytucyjnych – ma być realizowane przez organy mające status „sądu”, o posiadaniu którego nie decyduje sama nazwa nadana organowi, ale zakres jego zadań i atrybuty, z których korzysta przy ich wypełnianiu<sup>5</sup>.
16. W świetle zobowiązań państwa członkowskiego, Polska ma obowiązek zapewnić, by organy orzekające jako sądy w dziedzinach objętych prawem Unii, opowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej (*A.B. i in.*, pkt 112; *W.Ż.*, pkt 104). Pośród tych wymogów kluczowymi zaś są kryteria ustanowienia zgodnie z prawem (na mocy ustawy) oraz kryteria niezależ-

<sup>5</sup> Zob. uchwała połączonych izb SN z 23.01.2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20, pkt 15.

ności i bezstronności organu (zob. art. 47 Karty praw podstawowych). Mają one charakter konstytutywny, w tym znaczeniu, że, bez spełnienia któregośkolwiek z nich, organ nie może zostać uznany za sąd w rozumieniu prawa Unii.

17. Pytania przekazane przez sąd odsyłający odnoszą się do obu kryteriów i zmierzają do ustalenia, czy opisane w postanowieniu odsyłającym nieprawidłowości procedury powoływania sędziów sądów powszechnych oznaczają, że organy sądowe nie spełniają tych wymogów, jeśli w ich skład wchodzi osoby powołane w wadliwej procedurze.
18. RPO przyjmuje, że testy ustanowienia i niezawisłości mogą funkcjonować samodzielnie jako testy autonomiczne. Mogą być jednak także ze sobą powiązane w ten sposób, że te same okoliczności mogą być relewantne dla oceny tak przymiotu ustanowienia, jak i niezależności (niezawisłości). W szczególności okolicznościami takimi mogą być poważne (istotne) nieprawidłowości w procedurze mianowania sędziów.

## 2. Wymóg sądu ustanowionego na mocy ustawy

19. Wymóg „sądu ustanowionego na mocy ustawy” w świetle art. 6 EKPC, art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych UE jest najbardziej pierwotną gwarancją prawa do sądu i prawa do rzetelnego procesu, uznaną w prawie UE i systemie EKPC oraz potwierdzoną w orzecznictwie obu trybunałów europejskich. Stanowi on również część dorobku polskiego prawa konstytucyjnego, co zostało potwierdzone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (TK)<sup>6</sup>.
20. Europejski standard sądu wymaga ustanowienia zgodnie z wolą ustawodawcy, tj. na mocy aktu uchwalonego przez parlament. Sąd nieustanowiony w taki sposób będzie pozbawiony legitymacji wymaganej w społeczeństwie demokratycznym do rozstrzygania sporów prawnych<sup>7</sup>. W świetle orzecznictwa ETPC, wymóg ustanowienia sądu na mocy ustawy służy zapewnieniu, aby urząd sądownictwa w demokratycznym społeczeństwie nie był zależny od uznania władzy wykonawczej<sup>8</sup>.
21. Wymóg ustanowienia na mocy ustawy obejmuje tak podstawę prawną istnienia „sądu”<sup>9</sup>, jak właściwość organów sądowych<sup>10</sup>, proces powoływania sędziów<sup>11</sup>, jak również udział sędziów w rozpoznawaniu sprawy<sup>12</sup>. Sam proces mianowania sędziów musi być prowadzony zgodnie z regułami prawa krajowego obowiązującymi w danym czasie<sup>13</sup>, a reguły te muszą być rzeczywiście ściśle przestrzegane<sup>14</sup>, zaś warunki materialne i zasady proceduralne dotyczące mianowania sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania uzasadnionych wątpliwości w odniesieniu do mianowanych sędziów (*A.K. i in.*, pkt 123; *Simpson i HG*, pkt 71).
22. Nie każda nieprawidłowość w procesie powoływania sędziów oznaczać będzie naruszenie wymogu ustanowienia sądu na mocy ustawy. Natomiast poważne nieprawidłowości, które mogły mieć wpływ na wynik procesu mianowania danej osoby, nie zapewniają możliwo-

<sup>6</sup> Wyrok TK z 27.03.2013 r., sygn. akt K 27/17.

<sup>7</sup> *Ástráðsson*, pkt 211.

<sup>8</sup> *Ástráðsson*, pkt 214.

<sup>9</sup> Wyrok ETPC z 5.10.2010 r., *DMD Group, A.S. przeciw. Słowacji*, 19334/03, pkt 59; *Ástráðsson*, pkt 212 i 223.

<sup>10</sup> Zob. wyrok ETPC z 28.11.2002 r., *Lavents przeciw. Łotwie*, pkt 114; *Ástráðsson*, pkt 212.

<sup>11</sup> *Ástráðsson*, pkt 227.

<sup>12</sup> *Simpson i HG*, pkt 73; zob. też wyrok ETPC z 20.10.2009 r., *Gorguiladzé przeciw. Gruzji*, 4313/04, pkt 68; wyrok ETPC z 27.20.2009 r., *Pandjikidzé i in. przeciw. Gruzji*, 30323/02, pkt 104; *Ástráðsson*, pkt 213 i 223.

<sup>13</sup> *Ástráðsson*, pkt 247.

<sup>14</sup> Zob. wyrok ETPC z 9.07.2009 r., *Ilatovskiy przeciw. Rosji*, pkt. 40–41; *FV*, pkt 74–75.

- ści – wadliwie powołanym sędziom i sądom, w skład których wchodzi – wypełniania roli powierzonej im na mocy prawa Unii.
23. W orzecznictwie Trybunału strasburskiego (wyrok *Ástráðsson*, pkt 243 i nast.) przyjęto trójstopniowy test dla oceny, czy nieprawidłowości procesu mianowania sędziów były na tyle poważne, by pociągać za sobą naruszenie prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy. Test obejmuje następujące pytania: (1) czy naruszenie prawa krajowego było oczywiste; (2) czy dotyczyło reguły o podstawowym znaczeniu dla procedury mianowania sędziów; oraz (3) czy naruszenie było skutecznie ocenione i naprawione przez sąd krajowy. W konsekwencji, nieprawidłowości w procesie powoływania sędziów osiągające próg oczywistego (poważnego) naruszenia prawa krajowego regulującego procedurę powoływania sędziów – w świetle wyroku *Ástráðsson* – stanowią o naruszeniu art. 6 ust. 1 EKPC i dyskwalifikują sędziego oraz organ sądowy z jego udziałem, o ile nie mogły być ocenione i naprawione przez sąd krajowy.
24. Zasadniczo równoważną formułę przyjął także Trybunał Sprawiedliwości w wyroku *Simpson i HG* (pkt 75). Trybunał Sprawiedliwości wprowadzić nie używa w nim zwrotu „oczywiste naruszenie”, niemniej przyjęta w nim formuła odpowiada formule przyjętej przez ETPC, bowiem ich kluczowe elementy są tożsame (charakter i waga naruszenia, podstawowe normy o ustroju i funkcjonowaniu sądownictwa jako przedmiot naruszenia, stworzenie rzeczywistego ryzyka skorzystania przez władze pozasądowe z nienależnych uprawnień, narażenie skutku procesu powołania).
25. Koncepcja „oczywistego” naruszenia podstawowych reguł prawa krajowego odnosi się do charakteru i ciężaru gatunkowego naruszenia. Naruszenie „oczywiste” jest obiektywnie i rzeczywiście możliwe do zidentyfikowania jako takie (*Ástráðsson*, pkt 244).
3. Wymogi niezależności, niezawisłości i bezstronności
26. Wymogi niezależności niezawisłości i bezstronności mają kluczowe znaczenie dla unijnego porządku prawnego, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, są gwarancją ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim (zob. *A.K. i in.*, pkt 120; *A.B. i in.*, pkt 116; *Repubblica*, pkt 51; C-791/19, pkt 58; *W.Ż.*, pkt 108). Mają także zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego, jako że mechanizm ten może zostać uruchomiony wyłącznie przez organ, którego zadaniem jest stosowanie prawa Unii, spełniający w szczególności rzecone kryterium niezawisłości (C-274/14 *Banco de Santander*, pkt 56; C-64/16 *ASJP*, pkt 38).
27. 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 niezależności tego organu oraz mianowanych sędziów od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów (*A.K. i in.*, pkt 123; *A.B. i in.*, pkt 117; *Simpson i HG*, pkt 71; *Repubblica*, pkt 53; *W.Ż.*, pkt 109).
28. W świetle orzecznictwa ETPC, niezawisłość sądu ustanowionego ustawą odnosi się do koniecznej osobistej i instytucjonalnej niezależności, która jest wymagana do bezstronnego podejmowania decyzji, a zatem jest warunkiem wstępnym bezstronności. Charakteryzuje ona zarówno (i) stan umysłu, który oznacza niepodatność sędziego na naciski z zewnątrz jako

- cechę nieskazitelnosci, jak i (ii) ogół rozwiązań instytucjonalnych i funkcjonalnych – obejmujących zarówno procedurę mianowania sędziów w sposób zapewniający ich niezawisłość, jak i kryteria wyboru oparte na kompetencjach – które muszą stanowić zabezpieczenie przed nadmiernym wpływem lub nieskrępowaną swobodą decyzyjną innych władz państwowych, zarówno w początkowej fazie mianowania sędziego, jak i w trakcie pełnienia przez niego obowiązków (*Ástráðsson*, pkt 234; *Reczkowicz*, pkt 261; *Dolińska-Ficek i Ozimek*, pkt 316).
29. Z kolei w świetle orzecznictwa TS, wymóg niezawisłości 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 (*A.K. i in.*, pkt 121; *A.B. i in.*, pkt 119). 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. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa (*A.K. i in.*, pkt 122).
30. Orzecznictwo Trybunału wskazuje, że w celu ustalenia, czy sąd można uznać za „niezawisły” należy zwrócić uwagę m.in. na sposób powoływania jego członków i długość ich kadencji, na istnienie gwarancji chroniących ich przed naciskami z zewnątrz oraz na to, czy dany organ przejawia oznaki niezależności – stawką jest bowiem samo zaufanie, jakie każdy sąd powinien budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym (*A.K. i in.*, pkt 127). Z kolei ocena obiektywności polega na zadaniu sobie pytania, czy niezależnie od indywidualnego zachowania sędziego, pewne weryfikowalne fakty dają podstawy do podejrzeń co do jego stronniczości. W tym zakresie nawet pozory mogą mieć znaczenie. Również tutaj stawką jest zaufanie, jakie w społeczeństwie demokratycznym sądy powinny budzić w jednostkach, poczynając od stron postępowania (*A.K. i in.*, pkt 128).
31. RPO pragnie wskazać, że w uchwale z 23 stycznia 2020 r. – dla potrzeb badania niezawisłości i bezstronności – Sąd Najwyższy dokonał rozróżnienia pomiędzy sędziami Sądu Najwyższego a sędziami sądów powszechnych. W przypadku sędziów sądów powszechnych uznał, że wadliwość procesu powołania zachodzi wówczas, gdy „prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”<sup>15</sup>.
32. Sąd Najwyższy wskazał zatem, że przy badaniu przymiotów sędziów sądów powszechnych, należy ocenić także okoliczności odnoszące się do samych sędziów biorących udział w postępowaniach konkursowych przed KRS oraz charakteru spraw, w których orzekają lub orzekały sądy z ich udziałem<sup>16</sup>. Takiego badania SN nie wymagał natomiast w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego. Rozróżnienie to SN motywował: (a) odmiennymi funkcjami

<sup>15</sup> Uchwała połączonych izb SN z 23.01.2020 r., pkt 2 sentencji. Na marginesie niniejszego stanowiska, RPO pragniem wskazać, że powołana uchwała SN została uznana przez krajowy Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją RP, a nadto także z Traktatem o Unii Europejskiej i Europejską Konwencją Praw Człowieka – orzeczenie TK z 20.04.2020 r. w sprawie U 2/20. To orzeczenie krajowego sądu konstytucyjnego zostało niemniej pominięte przez ETPC jako arbitralne, zob. *Reczkowicz*, pkt 261–263; *Dolińska-Ficek i Ozimek*, pkt 316–318; *Advance Pharma*, pkt 318.

<sup>16</sup> Zob. pkt 47 uchwały.

sądów powszechnych w porównaniu z Sądem Najwyższym; (b) większym zróżnicowaniem skali wadliwości procedur konkursowych: z jednej strony – do sądów powszechnych, a z drugiej strony – do Sądu Najwyższego, a także (c) możliwością wdrożenia kontroli dochowania standardu niezawisłości i bezstronności sędziów sądów powszechnych<sup>17</sup>.

33. W kontekście tego rozróżnienia RPO chciałby natomiast zwrócić uwagę także na dwie inne okoliczności.
34. *Po pierwsze*, możliwość poddania kontroli sądowej procesu mianowania sędziego jest obecnie w Polsce iluzoryczna wobec działań podjętych przez władze krajowe, a w szczególności z uwagi na wejście w życie ustawy z 20 grudnia 2019 r. zakazującej badania statusu i powołania sędziów oraz powierzającej wyłączną właściwość badania niezawisłości i bezstronności Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN (IKNiSP). Rozwiązaniami wprowadzonymi w tej właśnie ustawie TS zajmuje się już w sprawie C-204/21 *Komisja przeciwko Polsce*.
35. *Po drugie*, uchwała SN z 23 stycznia 2020 r., służąca implementacji wyroku *A.K.* w prawie polskim, dotyczy kwestii niezawisłości sędziowskiej, ale nie zajmuje się – tak jak i sam wyrok *A.K.* – zagadnieniem „sądu ustanowionego na mocy ustawy”. O ile zatem rozróżnienie skutków wadliwości procesu mianowania sędziów do sądów powszechnych oraz do Sądu Najwyższego – w zakresie niezawisłości sędziowskiej – znajduje oparcie w tej uchwale, o tyle rozróżnienie zawarte w niej nie odnosi się do kryterium ustanowienia sądu (sędziego) zgodnie z prawem. To ostatnie odwołuje się jedynie do obiektywnych okoliczności procesu selekcji kandydatów oraz powołania ich na stanowiska sędziowskie, które w istotnym zakresie są takie same dla sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, skoro kluczowym problemem jest brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa.

#### IV. Procedura mianowania sędziów sądów powszechnych

##### 1. Uwagi wprowadzające

36. Ugruntowany dorobek orzecznicy Trybunału Sprawiedliwości, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, potwierdza europejski standard procedury powoływania sędziów, która musi opierać się na obiektywnych kryteriach materialnych i rzetelnych regułach proceduralnych (*A.B. i in.*, pkt 123; *Ástráðsson*, pkt 220–222; *Reczkowicz*, pkt 217; *Dolińska-Ficek i Ozimek*, pkt 273). Stanowią one podstawę procesu mianowania, który ma być przeprowadzany w ścisłym poszanowaniu prawa i nie zależeć od dyskrejonalnego uznania władzy wykonawczej. Akt powołania ma bowiem zapewnić sędziemu legitymację niezbędną do rozstrzygania sporów prawnych w sposób niezależny i bezstronny oraz wzbudzać zaufanie stron postępowania i całego społeczeństwa do władzy sądowniczej.
37. Odniesienie generalnego standardu europejskiego do unormowań i realiów polskiej procedury powoływania sędziów prowadzi do krytycznej oceny. Krajowa procedura powoływania sędziów opiera się na znowelizowanych przepisach, zgodnie z którymi od 2018 roku kandydaci na stanowiska sędziowskie są rekomendowani przez nową Krajową Radę Sądownictwa, organ ukształtowany i obsadzony w sposób niezgodny z Konstytucją RP z 1997 roku. Zmiany dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa doprowadziły do utraty niezależności tego organu od władzy ustawodawczej i wykonawczej, co zostało potwierdzone orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (w szczególności w wyrokach *Reczkowicz* oraz

<sup>17</sup> *Ibidem*.

*Dolińska-Ficek i Ozimek*), polski Sąd Najwyższy oraz Naczelny Sąd Administracyjny. Taką konkluzję można także wywieść z orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE.

2. Okoliczności dotyczące ukształtowania i obsadzenia KRS w 2018 r.
38. Konstytucyjną rolę Krajowej Rady Sądownictwa w procesie nominacji sędziów Sądu Najwyższego określają dwa podstawowe zadania: po pierwsze, przedkładanie Prezydentowi RP wniosków w sprawie powołania osób na stanowiska sędziowskie (art. 179 Konstytucji), a po drugie, stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji). Ukształtowanie i obsadzenie KRS powinno zatem zapewniać możliwość wypełniania przez Radę jej roli w sposób niebudzący uzasadnionych wątpliwości co do umocowania i niezależności tego organu, a w rezultacie umocowania i przymiotów osób przez nią nominowanych (por. *A.K. i in.*, pkt 138–139).
39. Zasadnicze znaczenie dla oceny, czy KRS spełnia wymogi pozwalające nominowanych przez nią sędziów uznać za ustanowionych na mocy ustawy, a jednocześnie za osoby o niepodważalnej niezawisłości i bezstronności, mają: a) tryb i charakter zmian legislacyjnych w ustawie o KRS; b) przebieg procesu ustanowienia nowego składu Rady; oraz uzupełniająco również c) dalsza działalność KRS od czasu jej ponownego obsadzenia. Z uwagi na to, że Wysoki Trybunał posiada już znaczącą wiedzę o okolicznościach dotyczących nowej KRS, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie jedynie krótko je podsumować.
40. *Po pierwsze*, ustawą z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>18</sup> wprowadzono nowe reguły wyboru sędziowskich członków Rady. Wybór 15 członków KRS – sędziów, do tej pory wybieranych przez samych sędziów, zgodnie z utrwaloną tradycją konstytucyjną – powierzono Sejmowi na wyłączność. Interpretację przyjmującą, że Konstytucja ustanawia zasadę wyboru sędziów do KRS przez samych sędziów, potwierdził Trybunał Konstytucyjny (TK) wskazując, że Konstytucja wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów<sup>19</sup>.
41. W wyniku wprowadzonej zmiany, organy władzy ustawodawczej i wykonawczej przyznały sobie niemal monopol na kształtowanie osobowego składu Rady. Obecnie aż 23 spośród wszystkich 25 członków Rady pochodzi z ich nadania. Przez to zyskały one nadmierny wpływ na proces obsady stanowisk sędziowskich i zaprzępaściły możliwość przyczyniania się KRS do obiektywizacji procesu powoływania sędziów (zob. *A.K. i in.*, pkt 137).
42. *Po drugie*, tą samą nowelizacją, ustawodawca zdecydował również o przedwczesnym przerwaniu trwającej, czteroletniej kadencji dotychczasowych członków Rady, naruszając tym samym kolejną normę konstytucyjną (art. 187 ust. 3 Konstytucji RP; por. też *A.K. i in.*, pkt 143).

<sup>18</sup> Ustawa z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r., poz. 3.

<sup>19</sup> Wyrok TK z 18.07.2007 r., sygn. akt K 25/07, pkt III.4. Odmienny pogląd został z kolei wyrażony w wyroku TK z 20.06.2017 r. (sygn. akt K 5/17). Należy jednak mieć na uwadze, że orzeczenie to zostało wydane przez Trybunał Konstytucyjny po niezgodnych z Konstytucją zmianach wprowadzonych w nim od jesieni 2015 r., a prowadzących do kwestionowania, czy organ ten utrzymuje dziś zdolność do prowadzenia niezależnej kontroli konstytucyjności prawa – w tym kontekście zob. ocenę przeprowadzoną przez ETPC w wyroku w sprawie *Reczkowicz*, pkt 237–239 i 261–263. Co więcej w składzie orzekającym w sprawie K 5/17 zasiadały osoby mianowane na stanowiska uprzednio prawidłowo obsadzone, co w świetle wyroku ETPC z 7.05.2021 r. w sprawie *Xero Flor przeciw Polsce* prowadzi do konkluzji, że organ z ich udziałem nie jest ustanowiony zgodnie z prawem (por. pkt 290 wyroku).



43. *Po trzecie*, wybór nowych sędziów-członków Rady, przeprowadzony wiosną 2018 r., został zbojkotowany przez zdecydowaną większość polskich sędziów, wyrażających w ten sposób stanowczy sprzeciw wobec niekonstytucyjnych rozwiązań przyjętych w ustawie. Skutkiem tego, na łączną liczbę około 10 tysięcy polskich sędziów, zgłoszono jedynie 18 kandydatur na 15 miejsc. Zniweczyło to jeden z celów deklarowanych przez organy władzy ustawodawczej i wykonawczej – zapewnienie reprezentatywności składu KRS. Kolejny z deklarowanych celów – transparentność procesu wyboru – został zaprzeczony przez same władze krajowe wskutek wielomiesięcznej odmowy upublicznienia list poparcia kandydatów na członków KRS mimo wiążącego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego nakazującego ujawnienie<sup>20</sup>. Uniemożliwiło to także społeczną kontrolę prawidłowości zgłoszenia kandydatur i legitymacji członków KRS.
44. *Po czwarte*, do nowego składu Rady wybrano osoby ściśle związane z organami władzy wykonawczej, a zwłaszcza z Ministrem Sprawiedliwości, w tym sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości lub mianowanych przez Ministra na stanowiska prezesów sądów w czasie poprzedzającym wybór<sup>21</sup>. Nowi członkowie KRS przed objęciem funkcji pozostawali zatem w relacji zależności służbowej lub osobistej wdzięczności od piastuna tego organu władzy wykonawczej. Element ten Wysoki Trybunał dostrzegł już w wyroku w sprawie C-824/18 *A.B. i inni* (pkt 131 *in fine*). Dodać należy, że art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji stanowi, że członkiem Rady jest sam Minister Sprawiedliwości, nie przewidując zarazem jego wpływu na wybór pozostałych członków KRS.
45. *Po piąte*, nowy skład KRS został uformowany nawet wbrew samym przepisom ustawowym uchwalonym 8 grudnia 2017 r. W składzie Rady zasiada osoba (sędzia Maciej Nawacki), która została wybrana przez Sejm mimo istotnych wątpliwości co do braku spełnienia formalnego warunku zgłoszenia kandydatury do KRS przewidzianego w ustawie, tj. uzyskania minimalnej liczby 25 podpisów sędziów lub podpisów 2 tysięcy obywateli<sup>22</sup>. Udział takiej osoby w przyjmowaniu uchwał organu kolegialnego poddaje zatem w wątpliwość moc prawną aktów KRS przyjętych z jej udziałem.

### 3. Działalność KRS po jej powołaniu na nowo w 2018 r.

46. *Po szóste*, dla oceny rzetelności konkursów prowadzonych przed Krajową Radą Sądownictwa, w opinii RPO, znaczenie ma również utrzymujący się bojkot postępowań konkursowych – powstrzymywanie się sędziów od udziału w nich z uwagi, po pierwsze – na przekonanie o niekonstytucyjnym składzie i charakterze KRS, a po drugie – na przekonanie, że o wynikach dotychczasowych konkursów nie decydują jedynie kryteria merytoryczne (zob. postanowienie odsyłające z 31 marca 2021 r., pkt 24).
47. *Po siódme*, dla oceny przymiotów KRS i ich wpływu na wynik procesu nominacyjnego znaczenie może mieć także analiza działalności KRS po jej obsadzeniu w 2018 r. (por. *A.K. i in.*, pkt 144). Istnieją poważne wątpliwości co do tego, czy organ ten wypełnia konstytucyjną rolę strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Rada nie podejmuje interwencji w sprawach sędziów, wobec których inicjowane są postępowania dyscyplinarne

<sup>20</sup> Wyrok NSA z 28.06.2019 r., sygn. akt I OSK 5282/18.

<sup>21</sup> Na 15 wybranych członków Rady, aż 10 zgłosiły osoby powiązane z ministerstwem, 9 zostało w okresie poprzedzających mianowanych przez Ministra Sprawiedliwości na stanowisko prezesa lub wiceprezesa sądu, 9 działało w komisjach lub zespołach Ministerstwa, a 4 było w nim zatrudnionych, zob. <https://oko.press/powiazania-z-ministrem-ziobra-ma-12-z-15-czlonkow-neo-krs-ujawniamy/> (dostęp: 26.01.2022 r.).

<sup>22</sup> Zob. m.in. uchwała SN z 23.01.2020 r., pkt 32.

lub zarządzane środki administracyjne, polegające np. na zawieszaniu sędziów w pełnionych czynnościach m.in. za stosowanie prawa Unii albo za zwracanie się do Trybunału z odesłaniami prejudycjalnymi.

48. Co więcej, mimo posiadania ku temu prerogatyw, Rada nie podnosi w procesie legislacyjnym zagrożeń dla niezawisłości sędziowskiej wynikających ze zmian wprowadzanych w prawie krajowym. Wymownym przykładem jest przyjęcie przepisów ustawy z 20 grudnia 2019 r.<sup>23</sup>. Szereg instytucji, m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, Sąd Najwyższy, Komisja Wenecka, ODIHR, Naczelny Sąd Administracyjny, przedstawiło bardzo krytyczne uwagi do projektu ustawy, natomiast KRS odniosła się do niego pozytywnie. KRS stwierdziła, że ustawa służy realizacji konstytucyjnej zasady trójpodziału władz, nie narusza zasady niezawisłości sędziowskiej, służy ochronie gwarancji bezpieczeństwa prawnego obywateli i ich zaufania do państwa oraz stanowionego przez nie prawa<sup>24</sup>. KRS pozytywnie także oceniła zmiany w systemie dyscyplinarnym sędziów<sup>25</sup>.

4. Wymóg sądowej kontroli procedury mianowania sędziów w kontekście konkretnych rozwiązań państwa członkowskiego

49. Nie istnieje, ani na gruncie prawa Unii, ani wymogów EKPC, generalny wymóg sądowej kontroli procesu powołania sędziów krajowych, niemniej istnienie ochrony sądowej tego procesu, w warunkach konkretnego państwa członkowskiego, jest jednym z czynników, które należy wziąć pod uwagę dla oceny niezależności kandydatów na stanowiska sędziowskie, a następnie ma bezpośredni wpływ na ocenę niezależności powoływanych sędziów (zob. *A.K. i in.*, pkt 145). W kontekście polskim, skoro decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania sędziów (w okolicznościach spraw *A.K.* oraz *A.B.* – do Sądu Najwyższego) nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej, to wymóg ten powinien zostać zrealizowany na etapie wniosku przygotowawczego – uchwały rekomendacyjnej KRS (*A.B. i in.*, pkt 128). Odpowiada to polskiemu standardowi konstytucyjnemu wyrażonemu w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2008 r. w sprawie SK 57/06.

50. W ocenie samego TS, w polskim systemie kontrola sądowa może być wymagana, a jej ograniczanie, a potem całkowite wykluczenie, byłoby niezgodne z prawem Unii, w szczególności, z zasadą skutecznej ochrony sądowej. Zasadniczym powodem jest tu bowiem brak wystarczającej rękojmi niezależności KRS. Wtedy istnienie środka odwoławczego od jej uchwał odmawiających rekomendacji na stanowisko sędziowskie, staje się konieczne, aby zabezpieczyć proces powoływania sędziów przed bezpośrednimi lub pośrednimi wpływami i zapobiec w ostatecznym rozrachunku powstaniu w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezawisłości sędziów wyłonionych w wyniku tego procesu (*A.B. i in.*, pkt 136).

51. Co więcej, kontrola taka powinna pozwalać na merytoryczne zbadanie procesu nominacyjnego, co najmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie (*A.B. i in.*, pkt 128). Jednocześnie kontrola przed sądem musi mieć przymiot skuteczności, tj. umożliwiać rzeczywiste naprawienie sytuacji w przypadku uznania zasadności podniesionych zarzutów. Inaczej środek prawny byłby pozorny, a droga sądowa nie mogła być uznana za należyte skuteczą (por. *A.B. i in.*, pkt 157).

<sup>23</sup> Ustawa z 20.12.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r., poz. 190

<sup>24</sup> Zob. Stanowisko KRS z 10.01.2020 r., s. 2, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/956C5F6A603B487FC-12584F1003B83A2/%24File/69-008.pdf>, (dostęp: 26.01.2022 r.).

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 5.

5. Brak skutecznej kontroli sądowej procedury mianowania sędziów w polskim porządku prawnym
52. Mimo istnienia wymogu kontroli w polskim prawie konstytucyjnym, jak i w świetle wymogów prawa Unii, polski ustawodawca przyjął jednak szereg zmian legislacyjnych, które uniemożliwiają skuteczną kontrolę sądową procesu powoływania sędziów.
53. *Po pierwsze*, odwołania od uchwał obecnej Krajowej Rady Sądownictwa, podejmowanych w sprawie udzielenia rekomendacji na stanowisko sędziego w sądzie powszechnym, rozpoznawane są przez składy Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w Sądzie Najwyższym<sup>26</sup>, tj. organ w całości obsadzony w procedurze z udziałem nowej KRS. RPO analizował wadliwość procedury mianowania sędziów (a) do Sądu Najwyższego m.in. w pismach procesowych przedstawionych Wysokiemu Trybunałowi w sprawach C-132/20 *Getin Noble Bank* (uwagi na piśmie z 3 września 2020 r., pkt 42–52); C-698/20 *Gmina Wieliszew* (uwagi na piśmie z 18 czerwca 2021 r., pkt 49–64); C-355/21 *Procter & Gamble* (uwagi na piśmie z 21 października 2021 r., pkt 52–64); a także (b) do sądów powszechnych – w połączonych sprawach C-181/21 i C-269/18 *G i in.* (uwagi na piśmie z 29 września 2021 r.).
54. *Po drugie*, ustawa przyjęta w dniu 20 grudnia 2019 r., w związku z wyrokiem TS w sprawie A.K., wprowadziła ustawowy zakaz kwestionowania ustanowienia sądów i trybunałów<sup>27</sup>, oraz ustalania lub oceny zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości<sup>28</sup>. Nowe przepisy przewidują również, że wnioski dotyczące stwierdzenia zgodności z prawem powołania sędziego mają być pozostawione bez rozpoznania<sup>29</sup>.
55. *Po trzecie*, ta sama ustawa przyznała wyłączne uprawnienia do orzekania w sprawie niezawisłości sędziów Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN<sup>30</sup>. Przepisy te wymagają również kontynuowania postępowania sądowego, nawet jeśli niezależność sądu lub niezawisłość sędziego zostały zakwestionowane. Mimo obowiązywania postanowienia TS z 14 lipca 2021 r. w sprawie C-204/21 *R Komisja przec. Polsce*, zawieszającego stosowanie tych przepisów, władze krajowe – z powołaniem się na Konstytucję RP i orzecznictwo obecnego Trybunału Konstytucyjnego – nie zapewniają pełnego przestrzegania zabezpieczenia udzielonego przez TS. Co więcej, postanowienie ma charakter tymczasowy, w przypadku jego uchylecia lub wydania wyroku w sprawie C-204/21, zabezpieczenie upadnie – istnieje zaś realne ryzyko, że wady związane z obsadą i funkcjonowaniem IKNiSP SN nie zostaną usunięte w sposób odpowiadający wymogom prawa Unii.
56. Powierzenie Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN właściwości do orzekania w sprawie odwołań od uchwał KRS, a także w kwestiach niezawisłości i bezstronności może rodzić problemy na gruncie gwarancji rzetelnego procesu sądowego. Pojawiają się bowiem uzasadnione wątpliwości, czy osoby powołane do tej Izby jako sędziowie, same gwarantują wystarczający poziom niezawisłości i bezstronności przy rozstrzyganiu zarzutów

<sup>26</sup> Art. 26 § 1 ustawy o SN.

<sup>27</sup> Zob. zmiany wprowadzone przez tą ustawę do art. 29 § 2 ustawy z 23.11.2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2016 r., poz. 1254 ze zm.; art. 42a § 1 PUSP; art. 23a § 1 Ustawy z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, Dz. U. z 2020 r., poz. 1754 (PUSW); art. 5 § 1a ustawy z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (PUSA), Dz. U. z 2021 r. poz. 137.

<sup>28</sup> Zob. art. 29 § 3 ustawy o SN; art. 42a § 2 PUSP; art. 23a § 2 PUSW, art. 5 § 1b PUSA.

<sup>29</sup> Art. 26 § 3 ustawy o SN.

<sup>30</sup> Art. 26 § 2 ustawy o SN.

dotyczących nieprawidłowości powołania sędziów ze względu na brak niezależności KRS. Mają one bowiem rozstrzygać wątpliwości podobne do tych, które dotyczą ich własnego powołania do Sądu Najwyższego. Izba ta, ustanowiona w 2018 r., składa się wyłącznie z sędziów powołanych z udziałem nowej KRS. Mogą być oni zatem co najmniej pośrednio zainteresowani wynikiem sprawy, którą mieliby rozpoznawać.

57. Co więcej, sama procedura powoływania sędziów tej izby nie podlegała również skutecznej kontroli sądowej ani przed, ani po ich powołaniu, tj. ani na etapie przyjmowania przez KRS aktu wstępnego (przygotowawczego) rekomendującego kandydatów do powołania do Izby i odrzucającego pozostałych, ani po akcie końcowym, tj. faktycznym powołaniu przez Prezydenta RP. Zresztą sam Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. uznał, że skład sądu jest nienależycie powołany (lub niezgodny z prawem), gdy w jego skład wchodzi osoba powołana z rekomendacji KRS obsadzonej według nowych przepisów z 2017 r.<sup>31</sup> Obecnie konkluzja taka obejmuje wszystkie składy orzekające IKNiSP SN.
58. Ponadto, wyrokiem z 21 września 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny – implementując wyrok TS w sprawie C-824/18 *A.B. i in.* – uchylił uchwałę KRS z 28 sierpnia 2018 r. nr 331/2018 w części obejmującej rekomendację powołania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN (sygn. akt II GOK 10/18). W konsekwencji, z obrotu prawnego usunięty został wniosek KRS do Prezydenta RP o powołanie rekomendowanych nim osób do tej izby SN, a ich status opiera się jedynie na akcie Prezydenta, nie mającym podstawy w akcie przygotowawczym wymaganym na mocy art. 179 Konstytucji RP.
59. *Po czwarte*, sama Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN orzeczniczo uniemożliwia efektywną kontrolę sądową, wypaczając znaczenie wyroku TS w sprawie *A.K. i in.* W szczególności, w uchwale z 8 stycznia 2020 r. (sygn. akt I NOZP 3/19) zakazała badania skuteczności aktu ustrojowego powołania sędziego oraz wynikającego z niego stosunku ustrojowego oraz ograniczyła zastosowanie wyroku TS w pozostałym zakresie, tj. co do badania przymiotów sędziego po powołaniu.
60. *Po piąte*, najnowsze orzecznictwo obecnego TK w sprawach prawa Unii oraz EKPC, uznaje unijne i konwencyjne wymogi sądu, wyjaśniane i doprecyzowywane w orzeczeniach TS i ETPC, za niezgodne z polską Konstytucją. W ten sposób, władze krajowe usiłują kreować kolejny instrument, uniemożliwiający lub co najmniej utrudniający sądom krajowym kierowanie się wymogami europejskimi i orzecznictwem trybunałów w Luksemburgu i Strasburgu.
61. Wprowadzając w życie powyższe rozwiązania, władze krajowe sprawiły, że atrybuty organu sądowego nie podlegają skutecznej kontroli sądowej, nawet jeśli sąd (sędzia) został ustanowiony z oczywistym naruszeniem prawa. Prawo i praktyka krajowa uczyniły *de facto* niemożliwym realizację prawa do skutecznej ochrony sądowej, które każde państwo członkowskie zobowiązało się chronić. Przy tym, brak możliwości weryfikacji powołania sędziego jest również niezgodny z Konstytucją RP, w szczególności z jej art. 2 (zasadą państwa prawa), art. 7 (zasadą legalności) oraz art. 45 ust. 1 (prawem do sądu).
6. Działania represyjne wobec sędziów stosujących prawo Unii
62. RPO jest zobowiązany wskazać, że instrumenty nacisku na sędziów, w tym system odpowiedzialności dyscyplinarnej, wciąż są systemowo i intencjonalnie wykorzystywane dla zniechęcania sędziów do podejmowania oceny gwarancji zgodnego z prawem ustanowienia

<sup>31</sup> Uchwała połączonych izb SN z 23.01.2020 r., pkt 1 sentencji.

i niezawisłości sędziowskiej. Wobec sędziów podejmujących się takiej weryfikacji, władze krajowe inicjują postępowania dyscyplinarne lub stosują środki o charakterze administracyjnym: odwołanie z delegacji do sądu wyższej instancji, odsunięcie od wykonywania obowiązków służbowych, czy przeniesienie do innego wydziału.

63. Wprawdzie postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości zawiesił stosowanie przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o Sądzie Najwyższym uniemożliwiających opisaną wyżej kontrolę (C-204/21 R). Jednak w praktyce zabezpieczenie udzielone przez TS nie jest przestrzegane przez władze krajowe.
64. Władze krajowe odwołują się przy tym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z tego samego dnia (14 lipca 2021 r.) w sprawie P 7/20, zainicjowanej w odniesieniu do wcześniejszego zabezpieczenia TS z dnia 8 kwietnia 2020 r. (C-791/19 R). Trybunał Konstytucyjny orzekł w nim o niekonstytucyjności art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE w związku z art. 279 TFUE w zakresie wydawania przez TS „środków tymczasowych odnoszących się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami”. W praktyce zatem działania represyjne wobec sędziów nie ustały i są bardzo szybko podejmowane.

#### V. Wpływ orzecznictwa krajowego trybunału konstytucyjnego na obowiązywanie i stosowanie wymogów unijnej zasady ochrony sądowej

65. W pytaniu drugim odesłania prejudycjalnego, sąd poznański zwrócił się także z prośbą o wskazówki dotyczące sposobu odniesienia się do orzecznictwa krajowego sądu konstytucyjnego, gdyby miało ono stać na przeszkodzie zapewnieniu pełnej skuteczności wymogom zasady skutecznej ochrony sądowej (pytanie nr 2 lit. c i d).
66. Jak już wskazano wyżej, władze krajowe przyjęły praktykę występowania do Trybunału Konstytucyjnego o uwierzytelnienie dokonywanych zmian mimo ich niezgodności z wymogami prawa Unii (a także odpowiadającymi im standardami EKPC), potwierdzonej orzecznictwem obu Trybunałów. Orzeczenia polskiego TK mogą służyć uniemożliwieniu sądom krajowym kierowania się ich wskazówkami. Tak odczytuje się oba orzeczenia TK wskazane przez sąd odsyłający: (a) orzeczenie z 2 czerwca 2020 r. w sprawie P 13/19, niedopuszczające rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego z powodu wadliwości jego powołania na wniosek nowej KRS, złożonego na podstawie przepisu kodeksu postępowania cywilnego; oraz (b) orzeczenie z 14 lipca 2021 r. w sprawie P 7/20, uznające środki tymczasowe udzielone przez TS w odniesieniu do „ustroju i właściwości polskich sądów” za wydane *ultra vires*. Tak samo należy postrzegać: (c) orzeczenie TK z 7 października 2021 r. w sprawie K 3/21, generalnie negujące pierwszeństwo prawa Unii przed rozwiązaniami krajowymi w odniesieniu do wymogów zasady skutecznej ochrony sądowej.
67. Tymczasem, zgodnie zaś z zasadą pierwszeństwa prawa Unii okoliczność, że państwo członkowskie powołuje się na przepisy prawa krajowego, nawet jeśli są one rangi konstytucyjnej, nie może naruszać jedności i skuteczności prawa Unii, a każdy sąd krajowy ma obowiązek odstąpić od stosowania wszelkiego przepisu prawa krajowego sprzecznego z przepisem prawa Unii bezpośrednio skutecznym (*W.Ż.*, pkt 157–158; *Euro Box Promotion*, pkt 251–252).
68. Co więcej, w wyroku z 21 grudnia 2021 r. C-357/19 i in. *Euro Box Promotion*, TS rozstrzygnęła, że krajowy trybunał konstytucyjny objęty jest unijnymi wymogami zasady skutecznej ochrony sądowej, ponieważ każdy organ o naturze sądu, mogący rozstrzygać w sprawach dotyczących stosowania lub wykładni prawa Unii musi spełniać te wymogi. Nie są z nich



zwolnione sądy konstytucyjne, nawet jeśli same twierdzą inaczej (por. orzeczenie TK z 24 listopada 2021 r. w sprawie K 6/21).

69. Jeżeli organ nie spełnia wymogów skutecznej ochrony sądowej, a szczególności nie gwarantuje niezawisłości w orzekaniu oraz niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, to w sprawach Unii orzekać nie może. Jego orzeczenia byłyby wadliwe i nie mogłyby być uwzględniane przez sądy krajowe przy orzekaniu w sprawach objętych prawem Unii. W ocenie TS, **spełnienie przez trybunał konstytucyjny wymogów skutecznej ochrony sądowej, warunkuje zatem moc wiążącą jego orzeczeń dla sądów krajowych** (*Euro Box Promotion*, pkt 230, 232 i 242).
70. W świetle tego wyroku, prawo sędziego krajowego do odmowy zastosowania orzeczenia trybunału konstytucyjnego obejmuje zarówno sytuacje, w których, **po pierwsze – sprzeczność orzeczenia sądu konstytucyjnego z prawem Unii wynika z niespełnienia przezeń wymogów „sądu” w rozumieniu prawa Unii, w tym także braku gwarancji niezależności, jak i po drugie – niezgodności treści orzeczenia trybunału konstytucyjnego z prawem Unii.**
71. Sędzia krajowy jest upoważniony do podjęcia samodzielnej oceny w tym zakresie, a wystarczającą podstawę prawną stanowi dlań prawo Unii. Po pierwsze, w świetle zasady pełnej skuteczności (*effet utile*) prawa unijnego – sędzia krajowy może zbadać status krajowego trybunału konstytucyjnego, w szczególności aby upewnić się, że orzeczenie tego trybunału, które miałyby uwzględnić w sprawie przed nim zawistej – zostało wydane przez skład orzekający, spełniający wymogi niezależności, niezawisłości i zgodnego z prawem ustanowienia. Podobnie, po drugie, sędzia krajowy jest uprawniony do upewnienia się, czy treść orzeczenia sądu konstytucyjnego pozostaje zgodna z prawem Unii. W przypadku wątpliwości w tym zakresie, sędzia krajowy może nawiązać dialog z TS, kierując doń zapytanie prejudycjalne. Decyzja o wystąpieniu do TS leży w gestii sądu krajowego, i żaden przepis ani decyzja krajowa, nie mogą tego prawa niweczyć<sup>32</sup>.
72. Gdyby w wyniku analizy podjętej przez sąd potwierdziła się hipoteza, że krajowy trybunał konstytucyjny wymogów unijnych jednak nie spełnia, lub że treść jego rozstrzygnięcia nie jest zgodna z prawem Unii – sąd krajowy musi mieć możliwość odmowy zastosowania wadliwego orzeczenia (por. *Euro Box Promotion*, pkt 262). Na gruncie orzecznictwa TS ochrona zapewniana przez prawo Unii nie może być bowiem uzależniona od aktu niezgodnego z prawem Unii<sup>33</sup>.
73. Wynika to z zasady pierwszeństwa prawa Unii, wymuszającej ograniczenie lub wyłączenie skutków aktu sprzecznego z prawem unijnym. W jej świetle, orzeczenie sądu konstytucyjnego zapadłe w składzie nieodpowiadającym wymogom skutecznej ochrony sądowej – staje się „niewidoczne” z punktu widzenia prawa Unii. Podobny skutek obejmuje orzeczenie TK wydane wprawdzie w prawidłowym składzie, ale pozostające w sprzeczności z prawem Unii. W takiej sytuacji, sąd krajowy orzekający w sprawie objętej prawem Unii, ma obowiązek odmówić uznania skutków takiego orzeczenia, tj. zobowiązany jest je pominąć. Zgodnie bowiem z zasadą pierwszeństwa orzeczenia, czy szerzej – każdy akt pozostający w sprzeczności z prawem UE, staje się niewykonalny w sferze prawa Unii.
74. Utrwalona w orzecznictwie TS koncepcja krajowego aktu niestosownego wynikająca z połączenia zasady skutku bezpośredniego i zasady pierwszeństwa prowadzi do skutków, które

<sup>32</sup> Zob. wyrok TS z 26.03.2020 C-558/18 i C-563/18 *Miasto Łowicz*, pkt 59; *Euro Box Promotion*, pkt 227 i 260.

<sup>33</sup> Zob. wyrok TS z 29.04.1999, C-224/97, *Erich Ciola p. Land Vorarlberg*, EU:C:1999:212, pkt 33 *in fine* – dalej: wyrok C-224/97 *Ciola*; wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 160, 164 i 166.



muszą zostać uwzględnione przez sąd krajowy rozstrzygający spór na tle prawa unijnego. Skutek ów następuje automatycznie, w szczególności nie wymaga uprzedniego stwierdzenia nieważności ani uchylenia w żadnej z procedur krajowych (*Euro Box Promotion*, pkt 252)<sup>34</sup>. Kwalifikacja prawna tego aktu na gruncie prawa krajowego nie ma bowiem znaczenia. Każdy organ państwa członkowskiego zobowiązany jest pominąć ów akt i orzec tak, jak gdyby go nie było. Organ nie musi także oczekiwać na wniosek od zewnętrznego wobec niego podmiotu prawa, powinien to uczynić także z własnej inicjatywy, brak krajowej kompetencji do odmowy zastosowania aktu nie jest przeszkodą. Samoistną podstawę prawną kompetencji, a jednocześnie obowiązku pominięcia aktu, nadaje prawo unijne<sup>35</sup>. W przeciwnym razie ochrona unijnego porządku prawnego przed aktami niezgodnymi z nim, uzależniona zostałaby od krajowych porządków prawnych, co z kolei naruszałoby zasadę autonomii prawa Unii.

#### VI. Pogorszenie ochrony rządów prawa w procedurze powoływania sędziów

75. W świetle standardu orzeczniczego TS, państwo członkowskie nie może zmienić swojego ustawodawstwa w sposób powodujący zmniejszenie ochrony wartości państwa prawa. Tym samym państwa są zobowiązane do zapewnienia, aby nie dopuścić do jakiegokolwiek regresu ich prawa w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości, poprzez powstrzymanie się od przyjmowania przepisów, które naruszałby niezależność sądownictwa<sup>36</sup>.
76. Tymczasem obecna Krajowa Rada Sądownictwa, wskazująca kandydatów do nominacji sędziowskich, nie spełnia już konstytucyjnych cech tego organu, bo nie jest wystarczająco niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Nieprawidłowości w procedurze powoływania sędziów w Polsce wynikają z niekonstytucyjnych zmian legislacyjnych i utraty przez KRS niezależności.
77. W ocenie RPO, ograniczono znaczenie merytorycznego doboru kandydatów na sędziów. Dodatkowo, w późniejszym okresie (jak wskazano w sprawach C-181/21 i C-269/21 *G. i in.*) całkowicie zignorowano rolę samorządu sędziowskiego w procedurze powoływania sędziów. Systemowo uniemożliwia się skuteczną kontrolę sądową procesu powoływania sędziów poprzez uchwalanie ustawowych zakazów, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i IKNiSP SN, czy też inicjowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej, a nawet karnej, wobec sędziów podejmujących taką kontrolę.
78. Nowelizacje przepisów krajowych regulujących wybór sędziów oraz praktyka ich stosowania poważnie obniżyły standard procesu powoływania sędziów. Wystawiły go na nadmierną ingerencję władz politycznych, naruszając tym samym zasadę podziału władzy i zasadę państwa prawa. Zmiany te wpływają też na ograniczenie ochrony gwarancji niezawisłości i bezstronności sądów, a tym samym osłabiają ochronę wszystkich praw i wolności, których jednostki mogą dochodzić przed sądami.
79. Zmiany te są sprzeczne z ogólną tendencją do wzmacniania ochrony praw jednostki. Powodują natomiast wzrost wpływu władz politycznych zarówno na sądy, jak i na osoby, które mogą w nich szukać ochrony. Prowadzą do ograniczenia efektywnej i niezależnej kontroli sądowej nad władzą publiczną, a zwłaszcza nad władzą wykonawczą.

<sup>34</sup> Zob. też *mutatis mutandis* wyrok TS z 9.03.1978, C-106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato a Simmenthal SA*, EU:C:1978:49, pkt 24; *A.K. i in.*, pkt 160.

<sup>35</sup> Zob. wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 160.

<sup>36</sup> Wyrok TSUE z 20.04.2021 r. C-896/19 *Repubblica przeciwko Il-Prim Ministru*, pkt 63–64.

80. Całokształt okoliczności i czynników wpływających na proces mianowania sędziów w Polsce, w tym jego wynik, wskazują na poważne pogorszenie warunków rekomendowania i powoływania sędziów, prowadząc do systemowego zagrożenia niezawisłości sędziowskiej i zmniejszenia ochrony państwa prawa w Polsce.

## VII. Podsumowanie

81. W ocenie RPO, w świetle wymogów prawa do rzetelnego procesu sądowego, procedura nominacji sędziowskich przeprowadzona przez obecną Krajową Radę Sądownictwa, organ dotknięty poważnymi wadami, podważa zarówno prawidłowość ustanowienia sądu (sędziego) na mocy ustawy, jak i nie pozwala pozbyć się obaw co do jego niezależności i bezstronności. W istocie, jak wskazano w niedawnych wyrokach ETPC w sprawach *Reczkowicz* (zwłaszcza pkt 276 i 280), *Dolińska-Ficek i Ozimek* (zwłaszcza pkt 349 i 353) oraz *Advance Pharma* (zwłaszcza pkt 345 i 349) – powierzenie wyboru kandydatów na sędziów obecnej Krajowej Radzie Sądownictwa prowadzi do konkluzji, że osoby przez nią nominowane, pomimo ich późniejszego powołania przez Prezydenta RP, nie spełniają wymogów stawianych sędziom (sądom).
82. Wprawdzie wszystkie wskazane wyroki ETPC dotyczyły osób powołanych do dwu nowych izb Sądu Najwyższego (Dyscyplinarnej oraz Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) oraz do Izby Cywilnej SN, niemniej – jak zresztą wskazał sam Trybunał strasburski, **nieprawidłowości procedury mianowania sędziów z udziałem KRS – negatywnie wpłynęły na istniejące nominacje i mogą systematycznie wpływać na przyszłe nominacje sędziów nie tylko do innych izb Sądu Najwyższego, ale także do sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych** (zob. *Dolińska-Ficek i Ozimek*, pkt 368; *Advance Pharma*, pkt 364).
83. Rzecznik Praw Obywatelskich proponuje, aby Trybunał Sprawiedliwości na pytania prejudycjalne sądu odsyłającego udzielił odpowiedzi twierdzących.

## 2. Opinie *amicus curiae* RPO przed ETPC

### Załącznik 2.1

#### *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (26374/18)*

#### **Written comments of the Commissioner for Human Rights in the case *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* (Application No. 26374/18)**

1. Pursuant to Rule 44 (3) (a), (5) and (6) Rules of the European Court of Human Rights (ECtHR) and on the basis of the leave granted by the President of the Court, the Commissioner for Human Rights (CHR) wishes to submit the written observations related to the present case.

##### I. General observations

2. The purpose of this intervention is to address the key legal issues arising from *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* case which is now pending before the Grand Chamber of the Court.
3. The aim of the Commissioner's third party intervention in this case is to obtain confirmation and further clarification of the European requirements for the appointment of judges in the context of the exercise of individuals' right of access to court and effective judicial protection (Article 6 (1) ECHR). The Commissioner understands that the present case is examined by the Court in the context of particular facts related to the functioning of the Icelandic judiciary, which the CHR does not intend to comment on. However, the legal issues that have arisen in this case are of a more general nature and may also be relevant to other States Parties to the Convention. Whereas formally the Court's judgment has direct effect only on the parties to the case, its practical importance is more extensive, since it contributes to the ECtHR case-law, which the Court will not deviate from without good reason<sup>1</sup>.
4. The ruling of the Grand Chamber in the present case will indeed be relevant for the assessment whether nominations of judges in Poland comply with the Convention standards. Questioning the lawfulness of judge's appointment undermines the legitimacy of the court (the adjudicating panel) insofar as it is composed of a person whose judicial status has been called into question. In such a situation, it necessitates to consider whether such an authority is a court "established by law" within the meaning of Article 6 (1) ECHR. It ultimately leads to doubts as to whether judicial decisions rendered by such a body are

---

<sup>1</sup> See e.g. ECtHR, judgment of 8.11.2016, 18030/11, *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, HUDOC, para. 150.

legally binding. The very consideration of such contingencies and, moreover, admitting the possibility for the litigants to submit applications in this respect, undermines the confidence of individuals in the entire justice system, impedes access to court and threatens the exercise of individual rights and freedoms.

5. The changes made in recent years to the judicial system in Poland, including changes in the process of judicial appointments, have made the legal issues arising in the *Astráðsson* case extremely relevant and very timely. These changes have eventually resulted in questioning the status of judges appointed in a process which involves the newly staffed National Council of the Judiciary (NCJ). The complex issues of the status of judges and courts have become particularly apparent following the CJEU judgment of 19 November 2019 in the case of *A.K. and Others*<sup>2</sup>, the subsequent Supreme Court judgment of 5 December 2019<sup>3</sup>, as well as next measures taken by various ordinary courts in Poland (see *infra* paras. 37–44). The executive and legislative bodies attempt to prevent courts from examining these questions by making use of disciplinary and administrative measures, as well as initiating further legislative changes.
6. As a consequence of the developments in Poland, there is a growing risk of legal chaos threatening the stability of judicial decisions and undermining legal certainty. One of the main challenges facing public authorities in Poland of today, is to work out criteria and mechanisms to address the current situation. The ECtHR's ruling in the present case may be of assistance in this process by voicing unequivocal European standards for the appointment of judges.

## II. The court “established by law” and the principle of the lawful judge

7. Inasmuch as the requirement of a court “established by law” is rooted in the rule of law<sup>4</sup>, the principle of the lawful judge, i.e. the judge appointed in accordance with the law, implements the same principle. The Commissioner for Human Rights shares the view that the expression “established by law” refers not only to the legal basis for the very existence of the court, but also to the composition of the court in each case it considers<sup>5</sup>. That inevitably incorporates the process of appointing judges into the concept of a court “established by law” within the meaning of Article 6 (1) ECHR. Similarly, the Polish Constitutional Tribunal also recognized that the right to a proper composition and status of judicial bodies that examine the case forms a very important element of the constitutional right to a court<sup>6</sup>.
8. The European standard of a “court” requires i.a. that the judicial body is set up in accordance with the intention of the legislature<sup>7</sup>. Not only the legal basis, the jurisdiction of the court and its composition must be regulated beforehand by legal provisions<sup>8</sup>, but the law should

<sup>2</sup> CJEU, judgment of 19.11.2019, C-585/18, C-624/18 and C-625/18 *A.K. and Others v National Council of Judiciary and Supreme Court (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court)*, EU:C:2019:982.

<sup>3</sup> Supreme Court, judgment of 5.12.2019, case III PO 7/18, [http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Komunikaty\\_o\\_sprawach/AllItems/III-PO-0007\\_18.pdf](http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Komunikaty_o_sprawach/AllItems/III-PO-0007_18.pdf) (accessed: 5.01.2020).

<sup>4</sup> ECtHR, judgment of 28.11.2002, 58442/00, *Lavents v Latvia*, HUDOC, para. 82.

<sup>5</sup> *Lavents v Latvia*, para. 114.

<sup>6</sup> See Constitutional Tribunal, judgment of 24.10.2007, case SK 7/06, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=1816&sprawa=4377> (accessed 5.01.2020), para. 3.2.

<sup>7</sup> *Lavents v Latvia*, para. 114; see also General Court of the European Union, judgment of 23.01.2018, T-639/16 P, *FV v Council of the European Union*, EU:T:2018:22, para. 72.

<sup>8</sup> *Lavents v Latvia*, para. 114; GCEU, *FV*, para. 68.

equally determine the criteria and procedure for the appointment of judges, and the judge must indeed be nominated in compliance with these provisions<sup>9</sup>. In addition, the domestic rules governing the participation of judges in the consideration of the case must be respected, e.g. as regards the term of office, incompatibility or exclusion of judges<sup>10</sup>.

9. All the above requirements are expressly intended to avoid excessive, arbitrary influence on the judiciary by other branches of government, and particularly the executive. Accordingly, the principle of the lawful judge, is in fact meant to safeguard judicial independence from unlawful interference of the political powers<sup>11</sup>. Against this background, the Commissioner attaches great importance to ensuring that the substantive criteria and procedural rules governing the appointment of judges are shaped by the domestic legislation in such a way that judges and courts are capable of exercising their judicial function in an objective and impartial manner.
10. The requirement that the provisions relating to the selection of candidates and appointment to judicial posts should be strictly observed<sup>12</sup> serves two basic purposes. First, it creates a genuine basis for the independence and impartiality of the person appointed as a judge, who can carry out his or her judicial activities with the confidence that he or she has taken up the office by reason of professional qualifications, on the basis of objective criteria and in a duly completed procedure. This prevents the creation of dependence between the candidate to be appointed as judge and other persons, especially politicians, who may have engaged in efforts for the selection of that particular judge. A judge must not owe his or her professional career to other persons, who in future might expect that judge to handle a specific case allocated to him or her on grounds other than the established facts of the case and the applicable law.
11. Secondly, the strict observance of legal rules during the appointment procedure builds the public trust in the administration of justice and thus enhances the democratic legitimacy of the judiciary. It also increases the level of acceptance of court decisions in the society and thereby improves the effectiveness of judicial mechanisms. Furthermore, it provides the parties involved in the proceedings with the confidence that their interests are decided by impartial judges who are not favouring any of the parties and who are not guided by illegitimate considerations. It is not only essential that judges are independent and impartial, but also that the procedure for their appointment appears to be so – otherwise, the confidence of litigants and the public in the independence and impartiality of the courts might be eroded<sup>13</sup>.
12. The Commissioner for Human Rights considers that a flagrant breach of the domestic rules on the appointment of judges constitutes a clear violation of the Article 6 (1) ECHR. There is a breach of that Article without the need to examine any other elements, in particular, any further guarantees of a fair trial. It constitutes an autonomous breach because it has the nature of a primary violation of an individual's right guaranteed by Article 6 (1) ECHR. The failure to establish the court by the law in force renders further examination under

<sup>9</sup> Compare GCEU, *FV*, para. 74.

<sup>10</sup> *Lavents v Latvia*, para. 114; GCEU, *FV*, para. 73.

<sup>11</sup> See ECtHR, judgment of 20.10.2009, 4313/04, *Gorguiladzé v Georgia*, HUDOC, para. 69; ECtHR, judgment of 27.10.2009, 30323/02, *Pandjikidzé v Georgia*, HUDOC, para. 105; GCEU, *FV*, para. 68.

<sup>12</sup> See also e.g. GCEU, *FV*, para. 74–75.

<sup>13</sup> GCEU, *FV*, para. 75.

Article 6 (1) aimless, since there can no longer be a fair trial before an authority lacking the attribute of being a court. The European Court of Human Rights has ruled that such a body cannot, in any event, guarantee a fair trial to the persons subject to its jurisdiction<sup>14</sup>.

13. The Commissioner is of the opinion that since the guarantees of access to court, and in particular those which are the constitutive elements of the definition of a “court”, form the core of the right to a fair trial – each judicial body is *ex-officio* bound to verify whether it meets these requirements. Such an obligation arises whenever compliance with these guarantees is called into question by raising pleas which do not appear to be manifestly devoid of merit<sup>15</sup>. Accordingly, a similar obligation will be incumbent on the court examining the appeal against the decision of the contested body when such pleas are raised before it<sup>16</sup>.

### III. Flagrant violation of domestic law on judicial appointments

14. A person appointed as a judge in flagrant breach of the domestic law should not be allowed to exercise judicial functions. A judicial authority of which such a person is an adjudicating member should not be deemed to be a court established by law within the meaning of the Convention.
15. An appointment process in flagrant breach of the law means a process that is manifestly contrary to the explicit legal rules enacted to govern it. A manifest violation consists in a striking discrepancy between the way in which the appointment process should be conducted in accordance with the applicable rules, and the way it actually took place. It involves conduct contrary to express legal injunctions or prohibitions.
16. According to the consistent case-law of the ECtHR, failure to comply with the rules on the establishment and jurisdiction of judicial bodies may constitute violation of Article 6 (1) of the ECHR<sup>17</sup>, provided that the violation of the applicable domestic law is “flagrant”<sup>18</sup> (or “substantive”)<sup>19</sup>. The Commissioner for Human Rights supports the opinion that instances of flagrant violation must be fundamental in nature and form an integral part of the appointment process in the assessment and selection of judges<sup>20</sup>.
17. The threshold of a flagrant breach of law indicates that the appointment process violated the applicable rules in a manner that would have had a substantial impact on whether the process would have been completed at all (if someone was appointed), or what its outcome would have been (who would have been appointed). This threshold refers to the nature and seriousness of the infringement in the process of nomination. It is a rigorous category separating ordinary irregularities from infringements which are so fundamental that the decision made in such a deficient process becomes unacceptable. A flagrant violation of

<sup>14</sup> *Pandjigidzé v Georgia*, para. 121.

<sup>15</sup> See CJEU, judgment of 1.07.2008, C-341/06 P and C-342/06 P, *Chronopost and La Poste v UFEX and Others*, EU:C:2008:375, para. 46.

<sup>16</sup> CJEU, *Chronopost*, para. 47.

<sup>17</sup> ECtHR judgment of 5.10.2010, 19334/03, *DMD Group A.S. v Slovakia*, HUDOC, para. 61.

<sup>18</sup> *Lavents v Latvia*, para. 114; see also ECtHR judgment of 31.05.2011, 59000/08, *Kontalexis v Grece*, HUDOC, paras. 41, 44; ECtHR judgment of 4.03.2003, 63486/00, *Posokhov v Russia*, HUDOC, paras. 39, 43; ECtHR judgment of 2.05.2019, 50956/16, *Pasquini v San Marino*, HUDOC, paras. 102, 104; ECtHR judgment of 13.04.2006, 73225/01, *Fedotova v Russia*, HUDOC, para. 42.

<sup>19</sup> ECtHR, judgment of 9.07.2010, 6945/04, *Ilatovskiy v Russia*, HUDOC, para. 40.

<sup>20</sup> ECtHR, judgment of 12.03.2019, 26374/18, *Guðmundur Andri Ástráðsson v Iceland*, HUDOC, para. 115.



the law amounts to the nullification of the results of the process of appointment and denies legitimacy to the person who was so appointed.

18. The CHR submits that it is reasonable to presume that any infringement of a fundamental legal rule amounts to a flagrant breach of law. This includes constitutional provisions, standards of the European Convention on Human Rights, principles of European Union law. Such a presumption is particularly justified where the breach has already been established by a final judicial decision of the Constitutional Court, the Supreme Court, the ECtHR or the CJEU.
19. In the Chamber ruling in the present case, the Court indicated that it takes into account whether the facts before the Court demonstrate that a breach of the domestic rules on the appointment of judges was deliberate or, at a minimum, constituted a manifest disregard of the applicable national law<sup>21</sup>. A similar approach of having regard to the intentional nature of the breach has been also adopted in the case law of the European Union courts. The ECtHR itself invoked the General Court ruling in the case *FV v Council of the European Union*.
20. The concept of investigating the true aims of actions taken by public authorities is clearly set out in the CJEU judgment C-619/18 on the Polish Supreme Court<sup>22</sup>. The Court has compared the declared objectives of the amendments introduced by the national legislator in relation to the termination of judges' professional activity with the actual wording of the legal rules adopted, as well as their real implications<sup>23</sup>. The Court concluded that doubts on the true objectives of the changes made cannot be dispelled by the arguments put forward by the government<sup>24</sup>.

#### IV. The issue of legal certainty

21. In the Commissioner's view, one of the major issues which does not yet seem to have been fully clarified by the European Court of Human Rights are the implications for legal certainty of the determination that the domestic court was not "established by law" or that the national judge was not a "legal judge". In situations in which a court or a judge is liable to be challenged, individuals involved in court proceedings may suffer both: (a) if the decision in their case is not (yet) reversed on that account – because they are not sure whether this will not change in the future; and (b) when the decision is revoked, annulled or nullified – because they will be brought back to the situation *ex ante* and faced with renewed court proceedings.
22. In the joint dissenting opinion judges Lemmens and Gričco invoked the presumption of legality meant to serve the legal certainty. Yet, even if, in many situations, the presumption of legality provides a relative, perhaps only temporary stability of the judicial decision, it still can prove insufficient. When a judge or a court is challenged, there are two basic mechanisms for examining the merits of the pleas, and if necessary, for determining the legal consequences of the disqualification of the court / judge.

---

<sup>21</sup> ECtHR, *Ástráðsson*, para. 102.

<sup>22</sup> CJEU, judgment of 24.06.2019, C-619/18, *Commission v Poland (independence of the Supreme Court)*, EU:C:2019:531.

<sup>23</sup> CJEU, *Independence of the Supreme Court*, paras. 80 et subseq.

<sup>24</sup> CJEU, *Independence of the Supreme Court*, para. 87.

23. First, derived from the principle of effectiveness (*effet utile*) of Convention standards – the admissibility, within the available legal remedies, of examining the status of a court / judge as to the lawfulness of their establishment. And if, in the course of the review, the hypothesis that the court / judge does not meet the requirements is confirmed, the reviewing court would have to be able to refuse to recognize the body as a court or the person as a judge, with the power to determine further legal consequences, such as the reversal of a flawed court decision.
24. Secondly, in the case there are no available legal remedies – the possibility, which exists in a number of countries and is also recognized under European Union law<sup>25</sup>, of relying on the concept of the non-existent act (non-act, nullity, *sententia non existens*). It consists in refusal to apply the non-existent act in the specific case. In the EU law, which embraces most of the States Parties to the Convention, this mechanism is based on the principle of primacy of Union law and implies the possibility to bypass any domestic act that is incompatible with EU law<sup>26</sup>. The act of appointing a person as a judge may fall also within that mechanism, if it is established that the appointment was made in a flagrant breach of the law. Then, the very act of appointment and, consequently, the judge appointed by that act, as well as the judicial panel with the participation of that person – would become “invisible” from the point of view of European Union law (inapplicable, unenforceable). Accordingly, decision issued by such a judge would be equally “invisible”, must remain unapplied and do not produce any legal effects.
25. The Commissioner for Human Rights considers that the deliberate interference by the executive (and also by the legislature, as the case may be) with the status of a judge or a court in a manner incompatible with the Convention should preclude the subsequent consideration of arguments relating to the principle of irremovability of judges and the principle of legal certainty, especially if there was no effective mechanism to review the lawfulness of the appointment of a person to the judicial position prior to the act of appointment. Intentionality aimed at circumventing or breaching the applicable laws may not be rewarded by acceptance of the situation thus created (*ex iniuria ius non oritur*).
26. In the case C-508/19 *Prokurator Generalny* pending before the CJEU, which has been initiated by preliminary questions referred by the Polish Supreme Court, the Court also examined the issue of deliberate breach of the law by public authorities. The CHR would like to point to the following paragraphs of the Supreme Court’s reasoning (to substantiate its first question)<sup>27</sup> that may be of relevance to the ECtHR:

<sup>25</sup> See e.g. ECJ, judgment of 15.06.1994, C-137/92 P, *Commission v BASF AG and Others*, EU:C:1994:247, para. 49.

<sup>26</sup> See CJEU, *A.K. and Others*, paras. 160, 164 and 166; see also CJEU, judgment of 29.04.1999, C-224/97, *Erich Ciola v. Land Vorarlberg*, EU:C:1999:212, para. 33 *in fine*; CJEU, judgment of 8.06.2001, C-118/00, *Gervais Larsy v Institut national d’assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI)*, EU:C:2001:368; CJEU, judgment of 18.07.2007, C-119/05, *Ministero dell’Industria, del Commercio e dell’Artigianato v Lucchini SpA*, EU:C:2007:434; CJEU, judgment of 3.09.2009, C-2/08, *Amministrazione dell’Economia e delle Finanze and Agenzia delle entrate v Fallimento Olimpiclub Srl*, EU:C:2009:506; CJEU, judgment of 11.09.2014, C-112/13 A. v B. and Others, EU:C:2014:2195; CJEU, judgment of 27.05.2019, C-508/18 and C-82/19 PPU, *OG and PI*, EU:C:2019:456.

<sup>27</sup> Official Journal of the European Union C 337 of 07.10.2019, p. 6; the question reads: “Should the second subparagraph of Article 19(1), Articles 2, 4(3) and 6(3) TEU, in conjunction with Article 47 of the Charter of Fundamental Rights (‘CFR’) and the third paragraph of Article 267 TFEU, be interpreted as meaning that the court of final instance of a Member State may, in proceedings seeking a declaration that

20. In view of the need to balance the different principles of Union law, the Supreme Court reserves that Question No 1 seeks to establish an EU standard on this issue under two additional conditions.

(...)

22. The second condition is that the legislature or executive of the Member State must have deliberately and intentionally brought about the state of affairs described above by excluding the possibility of judicial review of the compatibility with Union law of domestic legislation or proceedings at the pre-appointment stage. If such a judicial review had been carried out (alone or in cooperation with the CJEU in the framework of Article 267 TFEU) and the review resulted in a finding of a breach of the principle of effective judicial protection, national law could not apply. Consequently, they could not constitute the legal basis for handing over the act of appointment to judicial office.

23. The latter condition is all the more important in that the deliberate exclusion of judicial verification of the compatibility of domestic legislation with EU law before the appointment justifies disregarding any arguments arising from the principle of legal certainty and the principle of the irremovability of judges which might justify giving a negative answer to the first question of the Supreme Court. The intentional exclusion by the national legislator of judicial review of domestic provisions for their compliance with EU law indicates an awareness of the contradiction of national regulations with the EU standard. In addition, it indicates a wish to intentionally create a situation of permanent and systemic breach of the rule of law in that Member State.

24. Equipping a national court acting as a court of the Union with such an extraordinary measure to protect the rule of law is, in the view of the Supreme Court, the only effective solution to prevent a systemic breach of the principle of effective judicial protection from having irreversible consequences. The creation of such a measure by the CJEU will discourage Member States from infringing the principle of effective judicial protection by appointing courts or judges in a manner contrary to that principle, as they will have to reckon with the fact that such actions are not irreversible.<sup>28</sup>

#### V. The principle of subsidiarity and the state's margin of appreciation

27. The right to be tried by an independent and impartial court established by law is an essential element of the right to a fair trial guaranteed by the European Convention on Human Rights. The Convention's standard is autonomous, independent of respective national standards. Accordingly, the Court is not bound by the domestic authority's assessment of the breach. Even if the national body considers that, despite the deficiencies in the appointment process, they did not undermine the fairness of the judicial proceeding before the flawed court, the ECtHR nonetheless has the power to assess the implementation of the European standard in this situation on its own. It can do so in relation to the very assessment of whether the

---

*a service relationship is non-existent, declare that a person who has received a document appointing him to the position of judge in that court is not a judge in the case where that document of appointment was issued on the basis of provisions which infringe the principle of effective judicial protection or under a procedure which is incompatible with that principle, in the case where a judicial review of these matters prior to the delivery of the document of appointment has intentionally been made impossible?"*

<sup>28</sup> Supreme Court, Decision of 12.06.2019, case II PO 3/19, unofficial translation by the CHR; the original Polish text: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/ii%20po%203-19.pdf> (accessed 5.01.2020).

domestic law setting out the substantive and procedural rules for the appointment of a judge has been observed.

28. The Court's capacity to make that verification does not contravene the principle of subsidiarity and the margin of appreciation of a State Party to the Convention. The subsidiarity test is a general principle indicating that it is primarily for the national bodies to carry out such an assessment. Yet, the Court remains competent to review whether the national assessment preserves the Convention standard. In this context, the ECtHR will not normally be authorized, for example, to verify the very allocation of individual cases to particular courts or judges since this falls within the state's margin of appreciation. Nevertheless, the requirement that the case is to be considered by a court established by law, and staffed by lawfully appointed judges, implies by its very nature, the necessity to examine whether it was formed in a lawful manner. If the ECtHR were denied the right to carry out its own verification in this respect, this would make that very guarantee of Article 6 illusory. The Court in its supervisory role cannot therefore be bound by the conclusions reached by the national authority; on the contrary, it is entitled to make an independent assessment itself.
29. Still, the principle of subsidiarity constraints the exercise of Court's powers. While recognizing that it is primarily for the domestic courts to interpret national legislation, the ECtHR will challenge their assessment only in cases of flagrant breach of that legislation<sup>29</sup>. So far, in cases involving Article 6 (1) ECHR, the Court found that there was a violation of the right to be tried by a court established by law, where the domestic bodies themselves found that the composition of the court was irregular, where the national legislation was imprecise, unclear or unconstitutional, and where the violation of domestic law was manifest, including the lack of a legal basis for the involvement of the person in the adjudicating body<sup>30</sup>. The Court's assessment could also include the degree to which national authorities, when making their own assessment, took into account the guidance provided by the Court's case law<sup>31</sup>.

#### VI. The Polish context: changes in judicial appointment process

30. Any major reform of the judiciary should be implemented by political authorities, while respecting the role that the judiciary plays in a democratic society ruled by law, upholding the constitutional principles of the separation of powers, judicial autonomy, as well as the objectivity and impartiality of judges. It should be carried out with thought, prudence, in a proper legislative process and after comprehensive consultations, involving also the judges themselves. The primary consideration should be to offer the most effective judicial protection for individuals to exercise their rights and freedoms. The legislative and executive bodies should act with due caution so as not to distort the balance between the various branches of government. They should resist the temptation to gain excessive influence over the exercise of judicial power, and should not attempt to equip themselves with measures enabling political control of the content of judicial decisions.
31. The above features describe standards that the Commissioner believes are natural and evident, yet which have not necessarily been followed in recent years by the executive and the legislature when they introduced a number of changes in the Polish judiciary. Many of them

<sup>29</sup> *Lavents v Latvia*, para. 114.

<sup>30</sup> See i.a. M. Szwed, *Orzekanie przez wadliwie powołanych sędziów jako naruszenie prawa do sądu w świetle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 12.03.2019 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, „Europejski Przegląd Sądowy” 7/2019, p. 45.

<sup>31</sup> See in this respect ECtHR, *Ástráðsson*, para. 101.

have been reduced to increasing the influence of political bodies on the personal composition of judicial authorities as well as other bodies which may influence the functioning of the judiciary.

32. The changes resulted in: (a) the *de facto* elimination of genuine constitutional review and the resignation of the Constitutional Tribunal from its role as a guardian of the Constitution – a process initiated by making it impossible for three lawfully appointed judges to take up their functions at the Constitutional Tribunal and replacing them with three other persons unlawfully appointed instead; (b) the renunciation of the National Council of the Judiciary of its constitutional task of safeguarding the independence of courts and judges – by politicizing the process of electing judges-members to the Council, making it a non-transparent one, and staffing this body mostly with persons related to the Minister of Justice; (c) a partial capture of the Supreme Court – by introducing two new chambers, which were exclusively staffed with new judges selected in a flawed appointment procedure from among candidates who were designated by political factors; (d) the carrying out of a politically motivated replacements of presidents and vice-presidents of a number of ordinary courts; (e) establishment of a disciplinary system for judges being used as a system of political control of the content of judicial decisions.
33. All the above-mentioned developments are consequences of major interference by political authorities with the procedures for appointing to posts in the administration of justice, including in particular the process of judicial appointments. In the Commissioner's view, only a strict compliance with the rules of the Constitution, domestic legislation, as well as international and supranational standards binding Poland, would be capable of preventing such negative effects.
34. To provide a more detailed account of the actual difficulties that have arisen, the Commissioner wishes to point to those shortcomings in the process of appointing in 2018 new judges to the Supreme Court which, in his view, constitute a flagrant violation of national rules applicable to judicial nominations. These include: (1) the initiation of the nomination procedure on the basis of an unconstitutional act, *i.e.* the statement by the President of the Republic of Poland without the required countersignature of the Prime Minister; (2) the participation in the nomination procedure of the National Council of the Judiciary, a body composed in a unconstitutional manner which no longer fulfills its role in preserving judicial independence; (3) deliberate obstruction of *ex ante* judicial review of the legality of acts of appointment; (4) failure to comply by the NCJ and the President of the Republic with the binding court decision suspending the implementation of an NCJ resolution on submitting a motion for appointment<sup>32</sup>.
35. In the context of Poland's membership in the European Union and its obligations under the EU Treaties, including in particular Article 19 (1) TEU (principle of effective judicial

---

<sup>32</sup> The developments in Poland triggered critical reaction of a number of international institutions, including the Council of Europe bodies: primarily the Venice Commission which drafted a handful of disapproving opinions on enacted national legislation, but also the Human Rights Commissioner, the GRECO, the Secretary General, the Parliamentary Assembly or the Consultative Council of European Judges. A number of EU institutions also expressed negative evaluation of the changes made, e.g. the European Commission, the European Parliament, the Council, the CJEU, or the European Network of Councils for the Judiciary. Similarly, the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights voiced its concern, as well as some United Nations bodies, e.g. the Human Rights Council or the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers.

protection), some of the changes introduced in the Polish judiciary have been or will become the subject of proceedings before the Court of Justice of the EU. The Court has already delivered judgments in cases brought by the European Commission under Article 258 TFEU (infringement actions) concerning the independence of the Supreme Court<sup>33</sup> and the independence of ordinary courts<sup>34</sup>, in both cases recognizing a breach by Poland of its EU obligations.

36. The CHR would like to suggest that, in the context of the present case pending before the European Court of Human Rights, the CJEU's preliminary ruling in the case of *A.K. and Others* may be of relevance<sup>35</sup>. The case was initiated by questions referred by the Polish Supreme Court and concerned the independence of the National Council of the Judiciary and the Disciplinary Chamber of the Supreme Court.

#### VII. The CJEU ruling C-585/18, C-624/18 and 625/18, *A.K. and Others*

37. In the judgment delivered on 19 November 2019 the Court of Justice reaffirmed that the national courts are empowered to verify whether the case has been or is to be resolved by a body which complies with the requirements of EU law<sup>36</sup>.
38. The CJEU formulated a method for assessing the independence of a judicial body (i.e. the Disciplinary Chamber of the Supreme Court), indicating who should carry out such an assessment and according to what criteria. The criteria pointed to by the CJEU include: (1) the circumstances in which the Disciplinary Chamber was established and the activities of the National Council of the Judiciary, which was responsible for selecting nominees to the Chamber (paras. 143–145); (2) the characteristics and nature of the Disciplinary Chamber itself (paras. 147–151); and (3) the public confidence in the independence of the Chamber (“legitimate doubts”, para. 153).
39. The Court also confirmed that, where an authority (such as the NCJ) which is responsible for safeguarding judicial independence is involved in the establishment of the composition of the court, the assessment of the lawfulness of the appointment of a judge also involves verifying whether that authority actually exercises its duties in a manner which offers sufficient guarantees of independence from the legislative and executive bodies. The assessment of the body cannot be confined to an analysis of the legislation, but needs to take account of its practice and the entire context of its activities.
40. It is also clear from the Court's ruling that the act of appointing a person as a judge by the President of the Republic does not preclude the examination of the appointment. If, in accordance with domestic law, the acts of the Head of State cannot themselves be subject to judicial review, the law must provide effective legal protection at the earlier stage, i.e. in relation to the proposal submitted to the President for the appointment of a person. Consequently, it must be assumed that the act of the President cannot by itself repair a pre-

<sup>33</sup> CJEU, judgment of 24.06.2019, C-619/18, *Commission v Poland (independence of the Supreme Court)*, EU:C:2019:531.

<sup>34</sup> CJEU judgment of 5.11.2019, case C-192/18, *Commission v Poland (independence of ordinary courts)*, EU:C:2019:924.

<sup>35</sup> *Supra* note 2.

<sup>36</sup> CJEU, *A.K. and Others*, paras. 132, 140, 153–154; see also Supreme Court, III PO 7/18, para. 24.



existing deficiency in the appointment process, especially in the case of an *ultra vires* or improper exercise of authority, error of law or manifest error of assessment<sup>37</sup>.

41. In the *A.K.* ruling, the CJEU devoted much attention to the National Council of the Judiciary as the body which prepares the decisions to appoint a judge by the President of the Republic. Although its resolutions in these matters are not formally binding, but are a necessary step in the nomination procedure. They do in fact determine who will be appointed, and therefore they produce particular legal effects for both those recommended for nomination and the rejected candidates.
42. The Court indicated that the participation of such a body may, in principle, contribute to making the appointment process more objective, if that body is itself sufficiently independent of the legislature and the executive as well as of the authority to which it is required to deliver such an appointment proposal<sup>38</sup>. The degree of independence enjoyed by the NCJ in exercising its responsibilities may be relevant for ascertaining whether the judges which it selects will be capable of meeting the requirements of independence and impartiality<sup>39</sup>.
43. The Court of Justice eventually indicated that even if individual considerations would not amount to the negative assessment of the judicial body in question, the assessment should not focus on isolated criteria or facts, instead they should be taken together to present the overall picture of the court and its operation. The final assessment of whether an authority is indeed a “court” should therefore be comprehensive and take into account all relevant considerations of its establishment and functioning.
44. In line with the terms of the judicial dialogue based on Article 267 TFEU, the Court of Justice has left it to the national court to carry out the assessment and draw conclusions. On the basis of the above CJEU guidelines, the Polish Supreme Court made such an assessment in the judgment of 5 December 2019. The three-judge panel of the Supreme Court (Chamber of Labour and Social Security) held that the National Council of the Judiciary is not an impartial and independent body and the Disciplinary Chamber of the Supreme Court is not a “court”<sup>40</sup>.

### VIII. Conclusions

45. The Commissioner for Human Rights considers that a flagrant violation of domestic rules laying down the conditions and procedure for the appointment of judges means that the person so appointed is not in fact a judge and the court in which he or she adjudicates is not a court “established by law”. In such a case, the requirements of Article 6 (1) ECHR are not satisfied, and the State Party is bound to take all necessary measures, including general ones, to ensure that its justice system fully complies with Convention standards.

---

<sup>37</sup> CJEU, *A.K. and Others*, para. 145; ECtHR, judgment of 18.10.2018, 80018/12, *Thiam v France*, HUDOC, para. 25; see also Supreme Court, III PO 7/18, para. 28.

<sup>38</sup> CJEU, *A.K. and Others*, paras. 137–138.

<sup>39</sup> CJEU, *A.K. and Others*, para. 139.

<sup>40</sup> Supreme Court, III PO 7/18, paras. 79 and 88.

## Załącznik 2.2

### *Jan Grzęda przeciwko Polsce (43572/18)*

Pełnomocnicy RPO na rozprawie: Maciej Taborowski (Zastępca RPO), r. pr. Mirosław Wróblewski (dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego w Biurze RPO); dr Paweł Filipek (starszy specjalista w Zespole Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego Biura RPO)

#### **Written comments of the Commissioner for Human Rights in the case *Jan Grzęda against Poland* (Application no. 43572/18)**

1. Acting pursuant to Rule 44 (3) (a), (5) and (6) Rules of the European Court of Human Rights (ECtHR) and on the basis of the leave granted by the President of the First Section, the Commissioner for Human Rights (CHR) wishes to submit the written observations related to the present case.

##### I. General observations

2. The purpose of this intervention is to address the key legal issues arising from the *Jan Grzęda* case which is now pending before the ECtHR. To what extent States are obliged under the European Convention on Human Rights to respect the principles of independence and the resultant principle of irremovability with regard to judges-members of the body such as the National Council of the Judiciary (NCJ). The answer to this question will be important not only for the individual applicant, and also for other persons in a situation such as his, but due to nature of responsibility of the NCJ's judges-members and the constitutional role of the Council in maintaining judicial independence, the Court's ruling may have significant systemic consequences in Poland.
3. The case brought by the Applicant concerns the existence of the European protection of a right guaranteed by national law to serve the full term of office as an elected judge-member of the National Council of the Judiciary. The case is related not only to the individual Complainant, but to all 15 judges-members of the NCJ, whom the legislator in 2018 interrupted their mandate at the NCJ in the course of their four-year term of office guaranteed by the Constitution. Furthermore, it is also of extremely high systemic importance for the functioning of the system of judiciary in Poland, the observance of the rule of law, the individual's right to effective judicial protection and the right to a fair trial.
4. The consequences of the legislative changes adopted by the Parliament are very serious. By premature termination of the term of office of NCJ judges-members and subsequent election of new members, the legislative and executive branches have granted themselves decisive influence over the appointment of a body designed to protect the independence of the judiciary from these very political authorities. This renders the NCJ's mission in fact unfeasible.

5. The Commissioner for Human Rights feels obliged to state that new Council has abandoned its constitutional role, does not protect the independence of courts, does not prevent politicians from exerting influence on the content of judicial decisions, does not protect judges from repressions undertaken against them, e.g. the initiation of disciplinary proceedings in connection with judges' judicial activity. These issues have been addressed by the Court of Justice of the European Union (CJEU) in a recent preliminary ruling of 19 November 2019 in the joined cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18 *A.K. and Others*,<sup>1</sup> and eventually led the Supreme Court to rule on 5 December 2019 that the current National Council of the Judiciary is neither impartial nor independent of the legislative and executive powers.<sup>2</sup>
6. Having regard to the consequences of weakening the guarantee of judicial independence to the protection of Convention's rights and freedom, while believing that the respect for human rights should be secured in a practical and effective fashion, the Commissioner for Human Rights would like to invite the European Court of Human Rights to consider **granting protection under the Convention to judges-members of the NCJ for the entire term of office to which they were entitled at the time of their election.**
7. The Commissioner is aware that the usual arguments invoking the principle of irremovability of judges, if the principle is taken very strictly, may have been considered so far as not directly applicable to the participation of judges in a body such as a judicial council. The CHR would like therefore to submit a suggestion to adopt a similar approach and to grant judges-members of the National Council of the Judiciary **protection analogous to the protection offered to a judge against removal** (see Section IV). There are arguments in favour of this approach, which the CHR would like to present below, pointing out that in addressing positions like these of judges-members of the NCJ, the Court should pay attention to the general context and the purpose of the body meant to guarantee judicial independence at national level.
8. As an alternative, the Commissioner for Human Rights wishes to present the view that the Court should have recourse to the principles on the general **protection of civil servants' right of access to court recognized in the *Vilho Eskelinen and Others***<sup>3</sup> ruling (as affirmed in the *Baka* case<sup>4</sup>) and afford this protection to judges-members of the NCJ. The CHR believes that the presumption of protection which, in view of Poland's failure to meet the *Eskelinen test*, supports extending protection to all individuals in a situation such as that of the Applicant (see Section V).

## II. Systemic context of the present case

9. In its major document, the *Magna Carta of Judges*, the Consultative Council of European Judges (CCJE), an advisory body of the Council of Europe, provided an essential characteristics of a judicial council:

To ensure independence of judges, each state shall create a Council for the Judiciary or another specific body, itself independent from legislative and executive powers, endowed

<sup>1</sup> Judgment of CJEU of 19 November 2019, C-585/18, C-624/18 and C-625/18 *A.K. and others v. National Council of the Judiciary and the Supreme Court*, EU:C:2019:982 – case often referred to as the case on the independence of Disciplinary Chamber of the Supreme Court.

<sup>2</sup> Judgment of the Supreme Court of 5 December 2019, case III PO 7/18.

<sup>3</sup> Judgment of ECtHR of 19 April 2007, Appl. no. 63235/00, *Vilho Eskelinen and Others v. Finland*.

<sup>4</sup> Judgment of ECtHR of 23 June 2016, Appl. no. 20261/12, *Baka v. Hungary*; see also judgment of ECtHR of 25 September 2018, Appl. no. 76639/11, *Denisov v. Ukraine*.

with broad competences for all questions concerning their status as well as the organization, the functioning and the image of judicial institutions. The Council shall be composed either of judges exclusively or of a substantial majority of judges elected by their peers. The Council for the Judiciary shall be accountable for its activities and decisions.<sup>5</sup>

10. Against the above background, it is in the objective interest of the State to preserve the independence of the courts and judges, which the NCJ is to uphold. Therefore, the NCJ itself must also enjoy the attribute of independence from the legislative and executive authorities. The established case law of both the ECtHR and the CJEU indicate that judicial independence is at the heart of the right to effective judicial protection and the right to fair trial as well as forms an integral part of the rule of law.
11. In the light of the above criteria the National Council of the Judiciary appears to be a flawed body. The NCJ was meant to be the institutional guarantor of the principle of separation of powers in relation to the judiciary. It is established directly by the 1997 Constitution of the Republic of Poland and entrusted with safeguarding the independence of courts, objectivity and impartiality of judges (see Art. 186 (1) Constitution). While all the powers (legislative, executive and judicial) are represented in the Council, the political power should not have a dominant position in it. The NCJ must hold an autonomous position among public authorities and remain independent from both legislative and executive bodies.
12. The Commissioner for Human Rights wishes to point out that although the present case examined by the European Court of Human Rights was brought on the basis of an individual complaint by a specific person alleging that he has been a victim of a violation of the Convention rights, it is an exemplification of a more general concern. First, the primary issue raised in the complaint concerns not only the individual applicant but all the judges-members of the NCJ whose mandate was prematurely terminated by the legislature.
13. Secondly, the case illustrates a very serious systemic problem in Poland. By *ex-lege* early termination of the term of office of NCJ judges-members and changing the procedure for electing their replacements, the political power took over the full control over the staffing of the NCJ.
14. The issues related to the present case concerning the permissibility of premature termination of the term of office of the NCJ judges-members, and therefore the lawfulness of the subsequent staffing of the NCJ, have a direct impact on the effective judicial protection of individual rights. If the NCJ is not a body meeting the European standard of independence (as already was stated by the Supreme Court in its judgment of 5 December 2019, see *infra* para. 25), if the termination of the mandate of the Council's judges-member was unconstitutional and contrary to European standards, any action taken by the new Council could be called into question. This also applies to judicial nominations made by the President of the Republic on the basis of a proposal from the NCJ. As a consequence, judicial decisions made by such judges may be challenged as well.

### III. Legislative changes resulting in the early termination of the term of office of the NCJ judges-members

15. To have a legitimate method of staffing the Council was seen as particularly important to enable the body to meet its crucial task. Eventually, most of the constitutional provisions on the NCJ are dedicated to this issue. The Council's membership is formed in three different

---

<sup>5</sup> *Magna Carta of Judges (fundamental principles) of 17–19 November 2010*, CM(2010)169-add2, para. 13

- ways: (a) there are *ex officio* members: the First President of the Supreme Court, the President of the Supreme Administrative Court, and the Minister of Justice; (b) one member is appointed: the representative of the President of the Republic; and (c) most members are elected: 15 judges chosen from amongst the judges of the Supreme Court, common courts, administrative courts and military courts; in addition to six Members of the Parliament, i.d. four elected by the Sejm and two by the Senate (see Art. 187 (1) Constitution).
16. All three powers (legislative, executive, and judicial) are thus represented in NCJ. The composition of the Council reflects the constitutional principle of the separation and balance of powers, yet with a clear majority share of the judiciary (17 of 25 members are judges), and minority participation of the legislature and the executive. Until 2018, the 15 judges-members of the NCJ were elected by the judges themselves. This mechanism of staffing the Council was meant to guarantee the systemic and political independence of the Council from the other powers and was considered to be a basic premise for NCJ's capacity to meet its crucial role as the constitutional guardian of judicial independence.
17. The election of judges by their peers was introduced from the very creation of this body in 1989,<sup>6</sup> was maintained by the 1997 Constitution and the subsequent Acts on the National Council of the Judiciary of 2001<sup>7</sup> and 2011.<sup>8</sup> It was also supported by the case-law of the Constitutional Tribunal (see judgment of 18 July 2007, case K 25/07, para. III 4)<sup>9</sup> and accepted in doctrine as a legitimate method of staffing a judicial council.<sup>10</sup> The requirement that at least a half of members of a judicial council is composed of judges who are elected by their peers became a European standard.<sup>11</sup>
18. In December 2017, the Parliament adopted a number of important legislative changes related to the National Council of the Judiciary.<sup>12</sup> The most controversial were the new rules on the composition of the NCJ which forced the premature termination of the four-year term of office of the hitherto judges-members and politicized the election of new members of the Council.

<sup>6</sup> Law of 20 December 1989 on the National Council of the Judiciary, Dz. U. 1989, No 73, item 435.

<sup>7</sup> Law of 12 May 2001 on the National Council of the Judiciary, Dz.U. 2001, No 100, item 1082.

<sup>8</sup> Law of 27 July 2011 on the National Council of the Judiciary, Dz.U. 2011, No 126, item 714.

<sup>9</sup> A different view was expressed in the judgment of 20 June 2017 (K 5/17). Nonetheless, it should be borne in mind that the latter ruling was issued by the Constitutional Tribunal after the changes of 2015-2017 whose constitutionality is being questioned; the adjudicating panel was composed with the participation of unlawfully appointed persons (duplicate-judges); and the case was brought by the Prosecutor General (at the same time the Minister of Justice) during an acute political and legal dispute concerning the NCJ.

<sup>10</sup> See *i.a.* K. Grajewski, *Krajowa Rada Sądownictwa w świetle przepisów ustawy z 8 grudnia 2017 r. – zagadnienia podstawowe*, *Krajowa Rada Sądownictwa* 1/2018, p. 19–20, and the literature cited there; P. Filipek, *The New National Council of the Judiciary and Its Impact on the Supreme Court in the Light of the Principle of Judicial Independence*, *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego*, Vol. XVI, 2018, p. 179.

<sup>11</sup> See the position of the Committee of Ministers of the Council of Europe: “Not less than half the members of such councils should be judges chosen by their peers from all levels of the judiciary and with respect for pluralism inside the judiciary.”, Recommendation of 17 November 2010 *on judges: independence, efficiency and responsibilities*, CM/Rec(2010)12, para. 27; see also Magna Carta of Judges (fundamental principles) of the Consultative Council of European Judges of 17–19 November 2010, CM(2010)169-add2, para. 13; European Network of Councils for the Judiciary, *Guide to the European Network of Councils for the Judiciary*, October 2018, p. 13; International Commission of Jurists, *The Tunis Declaration on Reinforcing the Rule of Law and Human Rights*, March 2019, para. 16.

<sup>12</sup> Act of 8 December 2017 amending the Law on the National Council of the Judiciary and certain other laws (Dz. U. 2018, item 3). The Law entered into force on 17 January 2018.

19. The explanatory memorandum to the draft legislative amendment did not demonstrate the proportionality between the need for an early termination of the term of office of the Council judges and the objectives pursued by it. In fact, no explanation was given for the measure adopted. The measure should therefore be assessed as arbitrary.
20. Indeed, neither the executive power who proposed the new legislation nor the legislative one which adopted it, indicated any objective interest of the State which would require the interruption of the mandate of judges-members and limitation, or even a complete denial of NCJ's independence, the body which – as was indicated above – is to guard judicial independence. The CHR claims that the opposing objective was not indicated as there was no such, the political power was unable to objectively justify early termination of judges' tenure. The Commissioner is referring here to the direct, close link between the activities of the NCJ and the independence of the judge, which is indeed absolute in nature, does not allow for exceptions, and the interference with it is not justifiable on any grounds.
21. The position of the Commissioner the Human Rights Commissioner on subsequent proposed legislative changes was repeatedly presented in numerous submissions to executive and legislative bodies, e.g. a letter to the Minister of Justice of 1 February 2017, letter to the Speaker of the Sejm of 12 April 2017, opinion presented to the Speaker of the Senate of 11 December 2017, opinions presented to the President of the Republic of 19 July 2017, 31 October 2017, 30 November 2017 and 19 December 2017. The detailed analyses of the proposed regulations as against the constitutional standards have been disregarded in the course of the legislative process.
22. Eventually, the legislature has entrusted itself with the election of new judges-members to replace the previous ones, going beyond the powers expressly attributed to it in the Constitution. Currently, the Parliament elects a total of 21 out of 25 members of the NCJ. Since an absolute majority of the votes in Parliament are held by the governing party, a single political party may, at its discretion, fill judicial posts at the NCJ and, through the NCJ, may further influence judges. The new appointment mechanism introduced the domination of political power over the judiciary, is incompatible with the separation of powers, threatens judicial independence and the effective protection of individual rights. Currently, the staffing of the National Judicial Council, the body guarding judicial independence, is decisively dependent on persons who themselves lack the attribute of independence, objectivity and impartiality, are guided by political considerations and party guidelines.
23. The politicized method of filling judicial posts at the NCJ introduced in early 2018 was challenged in the recent judgments of the Court of Justice of the European Union. In the infringement case (based on Art. 258 TFEU), C-619/18 *Commission against Poland*, the Court ruled that doubt may be cast on the independence of judges-members of the NCJ having regard that they no longer be elected by their peers as previously but by the lower chamber of the Polish Parliament.<sup>13</sup>
24. Under the preliminary ruling procedure (Art. 267 TFEU), in the judgment of 19 November 2019, C-585/18, C-624/18 and C-625/18 *A.K. and Others*,<sup>14</sup> the CJEU made an important step and indicated the following factors relevant to assess the degree of independence of the NCJ from legislative and executive powers.

<sup>13</sup> Judgment of CJEU of 24 June 2019, C-619/18, *European Commission v. Republic of Poland*, EU:C:2019:531, para. 100.

<sup>14</sup> See *supra* note 1.



143. (...) among the factors pointed to by the referring court which it shall be incumbent on that court, as necessary, to establish, the following circumstances may be relevant for the purposes of such an overall assessment: first, the KRS, as newly composed, was formed by reducing the ongoing four-year term in office of the members of that body at that time; second, whereas the 15 members of the KRS elected among members of the judiciary were previously elected by their peers, those judges are now elected by a branch of the legislature among candidates capable of being proposed *inter alia* by groups of 2 000 citizens or 25 judges, such a reform leading to appointments bringing the number of members of the KRS directly originating from or elected by the political authorities to 23 of the 25 members of that body; third, the potential for irregularities which could adversely affect the process for the appointment of certain members of the newly formed KRS.
144. For the purposes of that overall assessment, the referring court is also justified in taking into account the way in which that body exercises its constitutional responsibilities of ensuring the independence of the courts and of the judiciary and its various powers, in particular if it does so in a way which is capable of calling into question its independence in relation to the legislature and the executive.
25. On the basis of the above CJEU guidelines, the Polish Supreme Court made such an assessment for the first time in the judgment of 5 December 2019. The three-judge panel of the Supreme Court (Chamber of Labour and Social Security) held that the National Council of the Judiciary is not an impartial and independent body (case no. III PO 7/18).

#### IV. Analogous protection of NCJ's judges-members against removal

26. The protection of the status of judges-members of the National Council of the Judiciary should be derived from their status as judges and the crucial function the Council carries out to protect judicial independence. A council made up largely of people who themselves do not have the attributes whose maintenance they are intended to ensure, could effectively counter possible threats to judicial independence.
27. The concept of the analogous (equivalent) protection of NCJ judges-members against removal is based on the **cumulative recognition of the following elements**:
- (1) The NCJ has been constitutionally entrusted with the role of guaranteeing the independence of courts and judges. The status of that body and the statutes of its members must be such as to ensure that it is able to carry out this mission;
  - (2) Detailed competences of the NCJ directly influence the status of judges; the Council participates in the process of nomination and admission to the profession, promotion of judges and their transfer to a higher court, their dismissal and early retirement. It is essential to ensure that there is no gap in the protection of judges' independence at this juncture of State's structure;
  - (3) The independence of judges is absolute; it must not be interfered with by the State under any circumstances;
  - (4) The independence of judges is indivisible; persons who hold the office of a judge should be protected in any situation of public activity to which they are assigned as judges by the law in force;

- (5) In line with the European minimum requirement the majority of the members of a judicial council should be judges. This is to ensure that persons with the attribute of independence have a decisive say in the council. Consequently, their independence should be equally guaranteed in the scope of their participation and activity at the council.
28. In the Polish doctrine of constitutional law it is emphasized that the constitutional principle of judicial independence goes beyond the narrowly understood notion of adjudication, it includes the process of interpreting the law, managing the process of adjudication (e.g. setting the dates of hearings), but “it also applies to the activity of a judge carried out as a person of public trust, appointed as a member of non-judicial bodies”.<sup>15</sup> It is legitimate to assume that a judge also exercises his office when he performs other duties and competences entrusted to him, i.e. not as a private individual but as a public official<sup>16</sup>.
29. The European requirement for a judicial council to be staffed in whole or at least for the most part by judges is based on the assumption that they bring their integrity, their external and internal independence into the council. If the activity of a judicial council and the actual ability to carry out its mission rely on the personal qualities of its judges-members and especially their status as judges, they should be afforded adequate guarantees also when they operate in a body such as a judicial council.
30. The concept of indivisibility of the independence of the judge was at the heart of a landmark judgment of the Court of Justice of the European Union in the case of *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in which the CJEU held that the EU protection of judicial independence extends to non-EU areas, it is sufficient that the judge may potentially rule on cases with a Union element<sup>17</sup>.
31. The Commissioner for Human Rights considers that the development of the concept of the indivisibility of judges’ independence substantiates the recognition that the protection of their independence should cover all situations in which a person acts as a judge, whether he is adjudicating or performing other public duties assigned to him by law. Extending the guarantee of independence to the further sphere of public activity of the individual person who acts in his capacity as a judge, prevents the threat that, at the same time – figuratively speaking: on the same day, the judge acts in a split position: a position of independence and the opposite position<sup>18</sup>.

V. Judicial protection of the “civil” right of judges-members of the National Council of the Judiciary to a full term of office (*Eskelinen* test)

32. As indicated above, the alternative to extending the guarantee of independence to the judges-members of the NCJ is to award them European protection in the form of the right to a court recognized by the ECtHR in the *Eskelinen* case-law. A preliminary issue in determining the rights of judges-members in this context is whether there is a right of an individual under domestic law to maintain his mandate until the end of the term of office.

<sup>15</sup> B. Naleziński, *Artykuł 178 Konstytucji*, [in:] P. Tuleja (ed.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, p. 535.

<sup>16</sup> P. Wiliński, P. Karlik, *Artykuł 178 Konstytucji* [in:] M. Safjan, L. Bosek (eds.), *Konstytucja RP. Komentarz*, vol. II, Warszawa 2016, para. 47.

<sup>17</sup> Judgment of CJEU of 27 February 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, EU:C:2018:117, para. 40.

<sup>18</sup> P. Wiliński, P. Karlik, *op. cit.*, para. 49.

33. Judges-members of the NCJ have the constitutional right to a four-year term of office (Art. 187 (3) Constitution). The reasons for the early termination of the mandate of a judge-member are specified in the Law on the National Council of the Judiciary.<sup>19</sup> They include usual causes, e.g.: death, resignation, certain cases of judicial promotion, expiration or termination of that person's judicial service, retirement.<sup>20</sup> This is an enumerative list, the mandate of a judge-member of NCJ cannot be interrupted for any other reason.
34. Therefore, under national law, a judge-member of the NCJ, following his election to this position by the Parliament, is entitled to a full, four-year term of office, unless the conditions provided for in the law in force at the time of his election, are met and justify the termination of his mandate. The new legislation may not retroactively annul the right to a full, uninterrupted tenure resulting from the provisions in force at the time of the election.<sup>21</sup>
35. It is worth pointing out that the issue of the legitimacy of interrupting the term of office of the body that is to have the attribute of independence was dealt with by the CJEU. In the judgment of 8 April 2014, C-288/12 *Commission v. Hungary*, which *mutatis mutandis* may be useful for the purposes of the present case, it declared it to be in violation with the EU law.
54. If it were permissible for every Member State to compel a supervisory authority to vacate office before serving its full term, in contravention of the rules and safeguards established in that regard by the legislation applicable, the threat of such premature termination to which that authority would be exposed throughout its term of office could lead it to enter into a form of prior compliance with the political authority, which is incompatible with the requirement of independence (see, to that effect, *Commission v Austria* EU:C:2012:631, paragraph 51). That is true even where the premature termination of the term served comes about as a result of the restructuring or changing of the institutional model, which must be organised in such a way as to meet the requirement of independence laid down in the applicable legislation.<sup>22</sup>
36. The question, whether the right to serve the full term of office as a judge-member of the NCJ falls indeed within the scope of “civil rights” in the meaning of Art. 6 (1) ECHR requires an answer on the basis of the *Eskelinen* test.
37. The Commissioner for Human Rights wishes to point out that the termination of the NCJ's mandate of judges-members resulted from a change introduced by a legislative act which shortened the constitutional four-year tenure. This was effective *ex lege* and did not require the adoption of any individual act that would determine the expiry of the mandate of the judge-member. In consequence there was no decision, administrative or judicial, that could be appealed against. Therefore, the law did not explicitly prohibit challenging the early termination of the mandate, but the mechanism adopted by the Parliament in practice made any judicial redress unavailable.

---

<sup>19</sup> See *supra* note 8.

<sup>20</sup> Art. 14 (1) Law on NCJ.

<sup>21</sup> See *Baka v. Hungary*, paras. 100, 107, 110. See also *mutatis mutandis* the clear position taken by the CJEU: C-619/18, *Commission v. Poland*, *supra* note 13, para. 76; judgment of CJEU of 5 November 2019, C-192/18, *European Commission v. Republic of Poland*, EU:C:2019:924, para. 113.

<sup>22</sup> Judgment CJEU of 8 April 2014, C-288/12, *European Commission v. Republic of Hungary*, EU:C:2014:237, para. 54.

38. The reversal of the effects of the interruption of the term of office could only be achieved through another legislative amendment, over which judges-members of the NCJ had no say, or as a result of a ruling of the Constitutional Tribunal declaring the legislative provisions leading to the interruption of the term of office to be unconstitutional. Individual (*in concreto*) constitutional review could not be initiated by judges-members of the NCJ, as the prerequisite for lodging a constitutional complaint is the exhaustion of court proceedings. Since judges could not initiate any court proceedings in Poland in cases of terminating their mandate, they were equally not entitled to bring a case before the Constitutional Tribunal. In addition, the CHR wishes to point out that the current body acting as the Constitutional Tribunal, in the opinion of the Commissioner, operating in violation of the Constitution of the Republic of Poland, has been wrongfully staffed. For this reason, the Commissioner, for whom the Constitutional Tribunal was formerly a key partner in ensuring that human rights are respected in Poland, argues that it is no longer an effective institutional protector of fundamental rights.

#### VI. Conclusions

39. The Commissioner for Human Rights submits that, having regard to the constitutional role of the National Council of Judiciary, the need to create for the NCJ judges-members an environment that enables them to carry out the assigned mission, and their effects for the degree of human rights protection at national level, the European Court of Human Rights should explicitly admit for judges-members the guarantees of independence, including the protection against removal, analogous to those afforded to the judges when they perform judicial functions.
40. Notwithstanding the above, the CHR also considers that judges-members of the NCJ are entitled to the protection of their right of access to court granted in accordance with the *Eskelinen* standard.
41. It is the firm conviction of the Commissioner that the present case offers the European Court of Human Rights an opportunity to enhance the standard of justice free from political impact.

## **Załącznik 2.3**

### ***Joanna Sobczyńska przeciwko Polsce (62765/14) i 3 inne skargi (62769/14, 62772/14, 11708/18)***

#### **Written comments of the Commissioner for Human Rights in the case of *Sobczyńska and Others v. Poland* (Applications no. 62765/14, 62769/14, 62772/14, and 11708/18)**

1. Pursuant to Rule 44 (3) (a), (5) and (6) Rules of the European Court of Human Rights (ECtHR) and on the basis of the leave granted by the President of the First Section, the Commissioner for Human Rights (CHR) wishes to submit the written observations related to the present case.

#### **I. General Observations**

2. The case initiated by the applicants' individual complaints concerns the existence of access to a court when the President of the Republic refuses to appoint the person concerned as a judge. In the systemic dimension, the issues raised in the pending case relate to the application of the Convention to determine the relationship between the judicial and the executive authorities, the extent of the President's discretion in exercising the prerogative to appoint judges, the obligation to state reasons to negative decisions and the judicial review of the President's acts in this respect.
3. The Commissioner for Human Rights has participated in some of the national proceedings on these issues. It follows from the existing case-law of the Polish Constitutional Tribunal and the administrative courts that the President of the Republic has a limited right of refusal to appoint to judicial office persons recommended by the National Council of the Judiciary (NCJ), and that the acts of the President in this respect are not subject to the control of administrative courts, since they belong to President's constitutional prerogatives and for the exercise of which the President does not act as an administrative body. Nevertheless, they do not in themselves preclude the admissibility of review under the national system of acts of the President on refusal to appoint a judge. The administrative courts have pointed out only that they consider themselves devoid of jurisdiction in this respect. At the same time, they point to the President's duty to substantiate the decision rejecting an appointment. The Commissioner considers that the lack of a remedy for challenging such decisions renders the requirement to state the reasons for refusal illusory.
4. The European Court of Human Rights in the case pending before it, will for its part assess the compliance of the Polish legislation, the conduct of the President of the Republic and judicial practice with the obligations under the European Convention.

## II. The process of appointing judges in Poland, the role of the President of the Republic

5. The process of appointing judges in Poland is regulated by the Constitution and ordinary legislation, it should also comply with the requirements arising from the European Convention on Human Rights (Articles 6 and 13), the Treaty on European Union (Article 19(1)(2)), and the EU Charter of Fundamental Rights (Article 47).
6. The Constitution sets out a general institutional and procedural framework, stating that judges shall be appointed by the President of the Republic on the motion of the National Council of the Judiciary, for an indefinite period of time (Art. 179 and Art. 144(3)(17) of the Constitution). The constitutional norm therefore defines the general division of powers between the National Council of the Judiciary, which carries out the qualification process, and the President, who, acting on its proposal, appoints the person recommended to the position of a judge.
7. The procedure for the appointment of judges is a competitive one, candidates for vacant positions must meet the personal (moral) and professional (competence, qualifications) requirements established by law. The recommendation of the NCJ should be obtained by persons meeting the criteria to the highest degree (“the best candidate”). The resolution of the National Council of the Judiciary on submitting a candidacy to the President constitutes a nomination request. It is subject to an appeal to the Supreme Court for refusing to give recommendations to rejected candidates.
8. **The President has no self-standing position in the process of appointing judges.** The President cannot appoint anyone without a motion from the NCJ. However, it is contentious whether the President is bound by the motion, i.e., whether the President is obliged to follow it and to appoint the person(s) indicated in it to judicial office.
9. The Constitution has not entrusted the President with the power to give an opinion and to verify the persons presented for appointment. The Commissioner for Human Rights considers that the constitutional rule has clearly stated that the National Council of the Judiciary is competent to evaluate and select candidates. That competence is NCJ’s exclusive competence, not shared with the President. Therefore, **the President may not carry out the activities consisting in the evaluation of candidates for the judicial post**, all the more so the President has no competence to formulate an alternative opinion to the one expressed by the National Council of the Judiciary.<sup>1</sup>
10. The Commissioner is of the opinion that President’s participation in the procedure of selection of judges is sufficiently guaranteed by the right to appoint a representative to the National Council of the Judiciary (Article 187(1)(1) Constitution) and the participation of the President’s representative in the activities of the NCJ and the selection process of candidates.
11. The Polish legislation introduces a clear two-step procedure for the appointment of judges, whereby it regulates in detail only the competition process before the NCJ, the adoption of the nomination motion and its appeal. However, it does not introduce any equally detailed provisions for the stage of appointing a judge by an act of the President. **There is no reasonable argument for considering that since the process of selection of candidates is**

<sup>1</sup> See Decision of the Constitutional Tribunal of 23.06.2008, case Kpt 1/08, para. II.2.1.



**to be objective and reliable, devoid of arbitrariness, the appointment of the designated person could be subject to the absolute discretion of the President.**

12. On the contrary, the detailed arrangements for the nomination process before the National Council of the Judiciary, which evaluates the candidates, are to limit the discretionary nature of its outcome, to safeguard the interests and rights of the candidates, to ensure an entry of the best qualified candidates to the judiciary, and to guarantee an independent and impartial judiciary to the entire population. Consequently, the absence of a similarly detailed regulation of the President's act of appointing judges should be understood **as excluding any discretion on the part of the President in this regard.**
13. The review of the process of appointing judges in Poland, according to the current legislation and practice of domestic courts, is based on the formula that allows to challenge the nomination request (of the NCJ), but not the final act (of the President). In both cases, whether (a) recognising the President's limited power to refuse the appointment or, on the contrary, (b) recognising that the President's prerogative is to be defined as binding and the constitutional provision to be interpreted as authorising the appointment of judges but not to refusing the appointment – **the existing statutory solution is inconsistent and does not provide sufficient protection for the rights of the individuals concerned.** In the Commissioner's opinion, it remains incompatible with both the Polish Constitution (Article 45(1), Article 60, Article 77(2)) and the European Convention on Human Rights (Articles 6 and 13).
14. In the first case, it results in that the resolution of the National Council of the Judiciary on submitting a candidature, despite the fact that it has been formally final (after the expiry of the appeal time limit or its rejection by the court of appeal), indeed is not the last and final act on the appointment. Therefore, the possibility of challenging the NCJ's act cannot meet the requirements of effective judicial protection. In such a case, **the lack of review of the President's decision to refuse the appointment to the judicial post nullifies the legal protection of the individual**, as it does not allow the verification of the act that directly affects his or her legal status. This situation is even more flagrant when the act refusing appointment does not state the reasons for rejecting the nomination request.
15. In the second case, if the President is bound by the motion of the National Council of the Judiciary and cannot refuse the appointment, and yet, if the President does refuse to appoint, the individual does not have any effective legal instruments to protect his or her rights and challenge the President's refusal.

### III. The issue of "civil rights"

16. The President's act of appointment is the final step in the process of appointing a judge. This process is subject to limited judicial review, however required by national constitutional standards (see i.a. CT ruling in case SK 57/06). It safeguards its integrity and helps to build trust in those appointed as judges. This also determines that the appointment of a judge is a "case" within the meaning of Article 45(1) of the Constitution.
17. With regard to the present joined cases before the ECtHR, it is not decisive whether, for the time being, this scrutiny covers solely the resolution of the National Council of the Judiciary, thus the act of recommendation, and not the final act completing the case, i.e. the act of appointment by the President. Since the appointment of a judge is a "case" when it is considered by the NCJ, there is no legitimate reason why it should cease to be a "case" when it is handed over to the President.

18. A negative conclusion of the nomination process and refusal to appoint a judge impacts directly and individually on the legal status of the candidate. Such refusal to appoint a judge must be considered a matter of “civil rights” within the meaning of Article 6(1) of the Convention. In addition, the Commissioner submits that the *Eskelinen* test which excludes the application of Article 6(1), is not met in the present case.
19. First, national law does not expressly exclude the right to a court in the case of a negative decision of the President refusing to appoint a judge. The lack of examination of such cases results from the restrictive interpretation of judicial authorities, and especially the administrative courts, who keep finding such legal actions inadmissible. It is also partially supported by the views of the Constitutional Tribunal. The Commissioner believes the approach of administrative courts in this matter is unfounded and due to much consideration being paid to the non-administrative nature of the President of the Republic.
20. Secondly, there are no objective reasons related to the interest of the state that would reasonably justify the need to exclude judicial review in case the President refuses to appoint a judge. Indeed, the Commissioner believes that it is in the interest of the state to provide legal remedies in these cases. The points will be further developed in the Commissioner’s observation below.

#### IV. The duty to state reasons for a decision to refuse to appoint a judge

21. In line with the established case law of the European Court of Human Rights, judicial decisions should be properly justified. The purpose of this requirement is to indicate to the parties to the proceedings that their case has been heard, the arguments considered and the decision reflects established facts and the applicable law. This standard also applies to **the obligation to substantiate decisions from non-judicial authorities, including administrative organs**. While not determining whether the President of the Republic strictly meets the definition of an administrative body, it is sufficient to state that he is also subject to this obligation.
22. This obligation is of **particular importance when the decision of an authority is related to the exercise of margin of appreciation. All the more so when the decision is entirely arbitrary**. In this context, the Commissioner wishes to bring the following observations to the attention of the Court.
23. If it is assumed that the President’s prerogative to appoint judges allows for the possibility of refusing the NCJ’s nomination request, this must **be a strictly limited possibility and an exception to the rule of accepting nomination requests**. In practice, there might be reasons why the President considers that a particular person should not become a judge. However, it must be recognised that it is then incumbent on the President to indicate these reasons and substantiate them. This requirement is supported by the following arguments.
24. First, the President issues the act of appointment at the request of another body, the National Council of the Judiciary, which recommends the appointment. The Council’s resolution is the result of a competition process in which the candidacy has been assessed. This evaluation included the fulfilment of the conditions for appointment as a judge, including the candidate’s personal (moral) and professional qualifications. **The recommendation of the NCJ therefore establishes a presumption that the person designated meets these conditions**.
25. The reasons for refusing to appoint a candidate who has been recommended could not be arbitrary, but could relate only to such **constitutional requirements which are necessary**

- for the appointment as a judge.** Hypothetically, they could be related to the question whether the person, if appointed, provides guarantees for the independent and impartial exercise of judicial functions. At the same time, however, they should be limited to such circumstances revealed after the candidacy has been assessed by the recommending body that would disqualify the candidate for the position of judge. They could possibly also relate to the integrity of the competition procedure before the NCJ, e.g. if it was affected by a grave irregularity impacting on the outcome of the nomination process.
26. Secondly, the lack of reasoning for the refusal also raises the issue of protecting the reputation of the recommended yet not appointed person. Implicitly, his or her eligibility as a judge was challenged, the fulfilment by the candidacy of the requirements established by law was contested, and his or her previous professional achievements were called into question.
27. Thirdly, the constitutional regulation of the procedure of appointing a judge does not indicate that the President was vested with an autonomous mandate to evaluate the recommendations made. Such a mandate was conferred on the National Council of the Judiciary. The President, like any other public authority, is bound by the rule of law and shall act only on the basis of, and within the limits of the law. The President may not grant himself powers which are not conferred on him by law.
28. To attribute to the presidential prerogatives the nature of acts entitling the Head of the State to take certain actions in a completely autonomous manner, subject only to the discretion of the President, is contrary to the basic constitutional principles of a state based on the separation and balance of powers and the principle of legalism. The President's power to issue official acts as defined in article 144 paragraph 3 of the Constitution cannot be seen as a specific sphere of discretionary power of the Head of State.<sup>2</sup>
29. Granting the President the prerogative to appoint judges was not done with the intention of introducing a further stage of verification of candidacies, and entrusting it to yet another state body. The appointment of judges was granted to the President as the head of state, the highest official and representative of the state, and the personal manifestation of the entire authority of the state. The appointment of a judge on the basis of an act of the President is to **manifest the judge's relationship with the state and emphasize the systemic importance of his or her adjudicatory functions.** For this reason, it can also be seen as strengthening the protection of judicial independence from political factors. The arbitrariness of the refusal to appoint a judge nullifies the objective of granting the President the power to appoint judges.
30. Fourthly, the proper process for judicial appointments should be **transparent, based on objective material criteria and fair procedural rules.** Such qualities of the nomination process allow to arouse trust in the person who will serve as a judge. The lack of justification for refusing to appoint a judge raises doubts about the entire process of appointment and, more broadly, undermines the trust in the state. The nomination process is made non-transparent and unforeseeable and introduces an element of arbitrariness.
31. For these reasons, the Commissioner submits that the President cannot refuse to appoint a judge in a entirely arbitrary manner. A possible refusal would have to indicate important and convincing reasons why the head of state believes that a particular person should not become a judge.

---

<sup>2</sup> See judgment of Constitutional Tribunal of 12.2016, case K 34/15.

## V. The access to court and judicial review

32. The Constitution of the Republic of Poland introduces a **presumption of a judicial review**, so that any limitation of the judicial protection of individual rights must result from the provisions of the Basic Law (Article 77 (2) Constitution). The exclusion of recourse to court can only be justified by a conflict with other constitutionally protected values. A similar presumption of judicial protection is introduced by Article 6 (1) of the Convention with respect to, *inter alia*, “civil rights”. Its exclusion must be expressly provided for by law and pursue objectively justified aims.
33. Acts of appointment to the position of a judge may be issued by the President to three categories of persons: judges applying for promotion to a higher court, assessors (junior judges) applying for the first judicial nomination, or persons practising other legal professions applying for access to the judicial profession. The Commissioner submits that judicial protection, and the *Eskelinen* test, should apply to all three categories of persons without any difference. The subject matter and professional status of the candidate should not be a criterion differentiating protection, just like it is irrelevant for the obligation to state reasons for the refusal to appoint. All negative decisions should be motivated.
34. The Commissioner of Human Rights argues that it is necessary to recognise the need for a judicial review of whether the refusal to appoint a judge is substantiated and whether the grounds are legitimate. In a situation such as the present case before the ECtHR, **the act of the President negatively determines the rights of an individual without any reasons being given, and the individual has no effective remedy for challenging that act.**
35. First, the requirement to state reasons for a refusal of appointment cannot be purely formal in nature. **The motives indicated shall be defined precisely, enabling the reasons for the refusal to be known.** This is important for the individual – the recommended candidate, who should know what reasons have decided about the refusal to appoint him/her to the judicial position. It is also important for the entire public, which should be able to have confidence that the procedure of appointment of judges is fair, objective, transparent and the persons appointed in it guarantee independence and impartiality. Failure to disclose the reasons for refusal contradicts these qualities of the appointment procedure and may raise doubts as to the motivation for refusal.
36. Secondly, the acts of the President, at least to the extent that they differ from the recommendations of the requesting authority (NCJ), and determine the legal status of an individual, should be subject to effective judicial review. Although the President has a special position in the state system, and is the highest representative of the state, the President is not above the law, but is bound by it.
37. The argument that the exclusion of the President’s acts from judicial review is linked to his identification with the authority (majesty) of the state cannot be accepted. Effective judicial control is also an element of the state system. It is exercised by state authorities – the courts also, like the President, acting on behalf of the state. Therefore, the fact that the act of the President is subject to judicial control cannot harm the state. On the contrary, it strengthens both the state and the protection of the rights of individuals for whom that state was founded. Moreover, **it is not judicial review that harms the state, but an arbitrary, unsubstantiated decision by a public authority that affects the status of a private person.**

38. Thirdly, the acceptance that acts of the President refusing to appoint a judge are not subject to control, **distorts the relationship between the judicial authority and the executive**. It follows from the principle of the separation of powers that the authorities should be divided, that there should be a balance between them and that they must also cooperate with each other.<sup>3</sup> The principle of the separation of powers is of no purely organizational importance; its purpose is, *inter alia*, to protect human rights by preventing the abuse of power by any of the public bodies.<sup>4</sup>
39. The separation and balance of powers is disrupted by the interference of the executive power (the President) with the judiciary in an uncontrolled and completely discretionary manner. It is a violation of the principle of the separation of powers and the autonomy of the judiciary, which at the same time amounts to the incompatibility of such practice with the rule of law. In the opinion of the Commissioner, the balance should be restored by judicial review of the President's acts refusing appointment.
40. Fourthly, the European Convention on Human Rights requires **protection against flagrant violations of national laws governing the process of appointing judges**, so that the courts are independent, impartial and established by law (*Ástráðsson v. Iceland*). The established case law of the Strasbourg and Luxembourg Courts indicate that the judicial organisation in a democratic society cannot depend on the discretion of the executive. The ECtHR also pointed out that a certain interaction between the three branches of government is not only inevitable, but also necessary, while unduly encroach upon one another's functions and competences is not acceptable.
41. The Commissioner wishes to submit that, when person meets the requirements laid down by law, has won the competition and obtained the NCJ's recommendation for the post, **the refusal to appoint him or her constitutes a flagrant violation of the law**. Indeed, it amounts to an arbitrary interference of the executive in the sphere of judicial authority.
- VI. The protection of an individual's reputation in case of refusal to appoint as a judge
42. The broad concept of "private life", as developed in the ECtHR's case-law, is not capable of an exhaustive definition.<sup>5</sup> It is not restricted to the notion of the individual's "inner circle" and by comprising to a certain degree the right to establish and develop relationships with other human beings ("private social life"), it does not exclude the **activities of a professional nature**, since they provide a significant opportunity of developing relationships with the outside world.<sup>6</sup> Furthermore, in the case of *Denisov*, the Court expressly confirmed that the situation when the measure affecting an individual's professional life has or may have serious negative impact on his or her **social or professional reputation** is covered by Article 8 ECHR as well.<sup>7</sup>
43. The applicability of Article 8 ECHR to the interference with person's reputation has been determined by the Court by a severity test.<sup>8</sup> In line with the case law, the applicants are

<sup>3</sup> See ruling of the Constitutional Tribunal of 9.11.1993, case K 11/93, para. III, p. 8

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> ECtHR judgment of 16.12.1992, *Niemietz v. Germany*, para. 29.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> ECtHR judgment of 25.09.2018 *Denisov v. Ukraine*, paras. 107 and 112; see also ECtHR judgment of 27.11.2020, *J.B. and Others v. Hungary*, para. 127.

<sup>8</sup> *Denisov*, paras. 111–112.

obliged to identify and explain the concrete repercussions on their private life and the nature and extent of their suffering, and to substantiate such allegations in a proper way.<sup>9</sup>

44. The Commissioner for Human Rights wishes only to underline the **objective nature** of the President's denial of judicial appointment and the lack of any motivation to support it. The refusal of appointment is known publicly and may indeed raise the problem of preserving the good name of the person recommended but not appointed. It may be considered as an expression of a negative opinion by the President about the candidacy presented to him. Refusal to appoint a candidate implies questioning the eligibility of the recommended person for the judicial post, suggests that the candidate did not comply with certain requirements set out by law, and questions his or her previous professional achievements. The lack of reasons for the refusal does not allow to resolve these doubts. At the very least, it casts a shadow of doubt on the recommended person and does not allow him or her to escape from it. Therefore, the unsubstantiated, discretionary denial of appointment may amount to oppressive actions undertaken by the state authority.

## VII. Conclusions

45. The Commissioner submits that the Court's ruling in the present case may be essential in determining the obligations of a State-Party to the Convention with respect to the procedure for the appointment of judges, and in particular the judicial review of that process. It will thus also enable to determine whether an executive body may arbitrarily, without giving reasons, refuse a judicial appointment to a person who meets the statutory requirements.
46. The Commissioner concludes that, if it is considered that the President, in exercising his constitutional power to appoint judges, is entitled, by way of exception, to challenge the recommendation presented by the NCJ and refuse to appoint the person proposed for the position of a judge, then **the President is obliged to give reasons for such a denial**. The special status of the President as the head of state does not place him above the law and does not authorize him to arbitrarily interfere with the sphere of individual rights.
47. The act of the President refusing to appoint a person to the judicial position **is in fact an authoritative decision in an individual case that determines the legal status of a person**. It has consequences in the sphere of rights and freedoms guaranteed by the Constitution and the European Convention on Human Rights. Therefore, **the person affected by the act of the President has the right, first, to know the reasons for the refusal and, second, to subject them to judicial review**.

---

<sup>9</sup> *Denisov*, para. 114.



## Załącznik 2.4

### *Advance Pharma Sp. z o.o. przeciwko Polsce (1469/20)*

#### **Written comments of the Commissioner for Human Rights in the case of *Advance Pharma Sp. z o.o v. Poland* (Application no. 1469/20)**

1. Pursuant to Rule 44(3)(a), (5) and (6) Rules of the European Court of Human Rights (ECtHR) and on the basis of the leave granted by the President of the First Section, the Commissioner for Human Rights (CHR) wishes to submit the written observations related to the present case.

#### I. General observations and submissions

2. The case pending before the Court concerns the status of persons appointed in 2018 as judges to the Supreme Court's Civil Chamber. The doubts regarding these judges result from general, systemic defects of the appointment process as shaped in 2018, and therefore this case indirectly concerns the status of all judges appointed to the Supreme Court since then. The process was carried out following new legislation whose compliance with both the Polish Constitution and the European standards raised essential concerns. It was conducted in an irregular manner and ended up in arbitrary nominations which, in the light of the requirements of the right to a court, call into question both the lawfulness of Supreme Court appointments and the independence and impartiality of the new judges. As a consequence, the legal force of judicial decisions made by them alone or in multi-person benches is also at stake.
3. The ever more firmly established body of case-law of the European Court of Human Rights (esp. *Ástráðsson v. Iceland*)<sup>1</sup> and the Court of Justice of the European Union (see esp. *Simpson and HG; A.K. and others*)<sup>2</sup> reaffirm the European standard that the appointment procedure for judges must be carried out in strict observance of national rules and based on objective substantive conditions and fair procedural rules in order to ensure appointment of the most qualified candidates, both in terms of their professional (technical) competence and moral integrity.<sup>3</sup> This lay the foundation for the appointment process whose essence is to provide the judge with the legitimacy to resolve disputes in a democratic society, guarantee individuals access to justice, and inspire confidence in judicial decisions. The failure to appoint a judge in a lawful manner may also raise reasonable doubts about the judge's independence and impartiality. Without guaranteeing both components – the proper establishment as well as independence and impartiality – the right to a court becomes illusory, and likewise illusory becomes the protection of all individual rights enforced before a court.

---

<sup>1</sup> ECtHR judgment of 1.12.2020 *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* [GC].

<sup>2</sup> CJEU judgment of 26.03.2020, C-542/18 RX-II and C-543/18 RX-II *Simpson and HG*; CJEU judgment of 19.11.2019, C-585, 624 and 625 *A.K. and others*.

<sup>3</sup> See i.a. *Ástráðsson* [GC], para. 220–222.

4. The decisions of the Supreme Court are not subject to a subsequent review by a judicial body that could resolve doubts about their compliance with the ECHR and remedy any irregularities found. Thus the present case, likewise with the case of *Reczkowicz and Others v. Poland* (applications no. 43447/19, 49868/19, 57511/19), may impact the **status of judges and the decisions of the top judicial body which exercises a supervisory role over all common courts in Poland**. The cases are therefore essential, and may have far-reaching and long-standing consequences for guaranteeing the independence of the judiciary, maintenance of the separation of powers and the preservation of the rule of law in Poland.
5. The Commissioner for Human Rights was a third-party intervener in the *Ástráðsson* case. The CHR has also submitted written observations in the case of *Reczkowicz*. The views expressed in both *amici curiae* briefs remain relevant in the present case as well. Nevertheless, **the scope, nature and gravity of the defects in Polish judicial system are far more severe than the irregularities identified in the Icelandic case**. In Poland, an agenda of dismantling the independence of courts and judges has been put in place. It has been executed on a large scale, in a premeditated, systemic, and complex manner. It has eliminated genuine constitutional review of the law, compromised the independence of the National Council of the Judiciary, deprived the judicial nomination process of objectivity, and in consequence – introduced new persons to the Supreme Court in a manner that does not guarantee that they meet the requirements of the judge.
6. In the present intervention, the Commissioner for Human Rights would like to make the following main submissions:
7. **First**, the persons nominated since 2018 to both the two newly created as well as the “old” chambers of the Supreme Court were not appointed in accordance with domestic law, but in its manifest and flagrant breach. The breaches pertained to fundamental rules of the judicial appointment procedure. Their gravity was further amplified by the deliberate nature of the infringements and the exclusion of effective remedies.
8. **Second**, the circumstances, organization and the course of the appointment process to the Supreme Court also substantiate reasonable doubts as to the independence and impartiality of the persons appointed. These doubts are of a constant and irremovable nature.
9. **Third**, there have been no effective legal remedies before domestic courts to determine the impact of defects in the appointment process on the establishment of judges and their independence and impartiality. Pre-existing measures have been either restricted or excluded *de iure* or *de facto*. The government have in fact arranged the procedure for the selection of judges in such a way as to, initially – ensure that nominations receive the persons who have their support, and then – legalize their choice by all means.
10. **Fourth**, the intentionality, systemic nature and gravity of infringements in the nomination process to the Supreme Court result in the refusal to extend the guarantee of irremovability of judges to those persons and limit the application of the principle of legal certainty to decisions adopted by them. Fundamental defects of the appointment procedure must be corrected, while grave, deliberate breaches of law cannot be rewarded by the acceptance of the situation unlawfully created (*ex iniuria ius non oritur*).
11. In complaints about the lack of Convention standards in respect of judges and court benches deciding the applicants’ cases, in particular in *Reczkowicz* and *Advance Pharma*, the examination by the ECtHR takes on factual and legal circumstances that have already

occurred. The eventual rulings of the Court will be of an *ex post* nature. However, the Court's interpretation is also future-oriented and is meant to ensure the full effect of Convention guarantees and prevent future violations. Yet, the problems exposed in both cases, related to Article 6(1) ECHR, are of general nature and **result from systemic deficiencies brought about by the changes introduced in Poland**. Hence, a possible finding of violation in individual cases would be insufficient for the restoration of Convention protection, since these cases are only examples of more profound general problems. The existing irregularities will result in further breaches in similar cases and an influx of new complaints to the Court. For this reason, the Court should consider adopting **general measures that would bring a systemic remedy to the problem of access to justice in Poland**. The measures are particularly recommendable if the fundamental nature of the defects in the process of appointing Supreme Court judges were to result in denying protection to the irregular appointees in light of the principle of irremovability and in restricting the legal certainty of their decisions.

12. The passing of time and the nature of the issues raised in the cases pending before the Court, in light of the length of Strasbourg proceedings, make it increasingly difficult to bring the national situation back into line with Convention standards. At the same time, the national authorities seek to limit as much as they can the possibility of controlling their actions, including the review of the process of appointing judges and the verification of guarantees of the independence and impartiality of persons appointed in a flawed manner. This has been reached by cumulative legislative, disciplinary, administrative, judicial and also *de facto* activities. In this regard, it should be emphasized that the CJEU judgment in the case of *A.K. and others* has been deprived of a genuine significance in Poland, likewise the Supreme Court resolution of 23 January 2020 implementing the *A.K.* ruling in domestic procedural law.<sup>4</sup> The fear that similar efforts will be made to render the ECtHR's judgments ineffective is thus well-founded. Moreover, in view of the announced further changes to the judiciary, involving the restructuring of the Supreme Court and the common courts system, it may turn out impossible or very difficult to implement the rulings of both European Courts in cases involving the rule of law and judicial independence in Poland. The Strasbourg Court should be mindful of these considerations and reflect them in both **handling the rule of law cases promptly and wording judgments in a direct and self-executing manner**. This is important for national courts in order to assist them in upholding Convention protection today and in the near future, should the dismantling of guarantees of their independence continue. This would also be meaningful for safeguarding the full effect of Court's judgments, if need be, by using the mechanism provided for in Article 46(4) and (5) ECHR.

## II. Requirements of the "court" under the Convention

1. The requirement of a court established by law

13. If a judge is not appointed in accordance with the law, there is no court properly established. Both the requirement of a court established by law and the requirement of an independent and impartial court are of **constitutive nature**. A body which does not meet any of them, cannot be regarded as a "court" (tribunal) under Article 6(1) ECHR, irrespective of the designation given to it by national law.

<sup>4</sup> SC Resolution of 23.01.2020 of the formation of the combined Civil Chamber, Criminal Chamber, and Labour Law and Social Security Chamber, BSA I-4110-1/20.

14. If the court is not established according to the will of the legislator, i.e. by an act adopted by the Parliament, it will lack the legitimacy required in a democratic society to resolve legal disputes.<sup>5</sup> In the light of the Strasbourg Court's case law, the requirement seeks to ensure that the judicial system is not dependent on the discretion of the executive.<sup>6</sup> This lays the foundation for public confidence in the judiciary.<sup>7</sup> The requirement includes the legislation providing for the establishment of judicial organs,<sup>8</sup> as well as their competence,<sup>9</sup> but also the process of appointing judges,<sup>10</sup> and the participation of judges in the examination of the case.<sup>11</sup> The process of appointing judges must be conducted in compliance with the applicable rules of national law in force at the material time, and these rules must be strictly observed.<sup>12</sup> At the same time, the substantive conditions and detailed procedural rules for the appointment must be such as not give rise to reasonable doubts with respect to the judges appointed.<sup>13</sup>
15. It is not every flaw in the process of appointing judges which will render the act of appointment ineffective. However, serious irregularities that may have affected the outcome of the appointment process, undermine the capacity of the appointed persons to fulfill the role entrusted by law to the judge. The Grand Chamber in the *Ástráðsson* ruling indicated the three-fold threshold test of **manifest breaches** of domestic law pertained to fundamental rules of the procedure for appointing judges which were not effectively reviewed and remedied by the domestic courts.<sup>14</sup> Such breaches undermine the purpose and effect of the appointment process, disqualify the judge and the court, and constitute a violation of Article 6(1) ECHR. An essentially equivalent formula has been adopted by the Court of Justice of the European Union in the *Simpson and HG* ruling (para. 75).
16. It is submitted that defects in the process of appointing judges should likewise be regarded as "**flagrant**" in the meaning of para. 244 of the *Ástráðsson* ruling, when purposely there has been no effective judicial remedies in the domestic system to formally declare a violation of the law in the appointment process. Therefore, such assessment should be made instead by the European Court of Human Rights itself. To acknowledge its competence to make an autonomous assessment in a given case, the Court should not only explore the relevant legal framework but also the practice of state authorities of circumventing or disregarding the law in force, or using extra-legal instruments of pressure to obtain the results they wish. In this context, it should be taken into account, in particular, that: (1) the Supreme Court decisions indicating relevant violations deliberately have not been honoured (see in particular the SC case law in implementation of the CJEU judgment in the *A.K.* case);<sup>15</sup> (2) the review to

<sup>5</sup> See, ECtHR judgment of 28.11.2002, *Lavents v. Latvia*, para. 114; *Ástráðsson* [GC], para. 211.

<sup>6</sup> *Ástráðsson* [GC], para. 214, 226.

<sup>7</sup> *Ástráðsson* [GC], para. 222.

<sup>8</sup> ECtHR judgment of 5.10.2010, *DMD Group, A.S. v. Slovakia*, para. 59; *Ástráðsson* [GC], para. 212.

<sup>9</sup> *Lavents*, para. 114; *Ástráðsson* [GC], para. 212.

<sup>10</sup> *Ástráðsson* [GC], para. 220–227.

<sup>11</sup> ECtHR judgment of 20.10.2009, *Gorguiladzé v. Georgia*, para. 68; ECtHR ruling of 27.10.2009, *Pandjikidzé and others v. Georgia*, para. 104; *Ástráðsson* [GC], para. 212; see also *Simpson and HG*, para. 73.

<sup>12</sup> ECtHR judgment of 9.07.2009, *Ilatovskiy v. Russia*, paras. 40–41.

<sup>13</sup> See ECJ judgment of 24.06.2019, C-619/18 *Commission v. Poland (Independence of the Supreme Court)*, para. 11; ECJ judgment of 19.11.2019, C-585, 624 and 625/18 *A.K. and others*, para. 121; *Simpson and HG*, para. 71.

<sup>14</sup> *Ástráðsson* [GC], para. 244 et subseq.

<sup>15</sup> Judgment of 5.12.2019, case III PO 7/18; judgments of 15.01.2020, case III PO 8/18 and III PO 9/18; Resolution of 23.01.2020, BSA I-4110-1/20.

challenge the outcome of the appointment process has been arbitrarily limited or entirely excluded (see below section IV); (3) the national authorities intentionally disabled genuine constitutionality control of the law – even if the Constitutional Tribunal seemingly exists, its review is of an illusive nature and in fact has become a tool of legitimizing unconstitutional actions; and (4) judges who undertake an examination of the attributes of those appointed under the new procedure as of 2018 are subject to administrative measures and disciplinary proceedings, while some criminal proceedings have also been initiated.

## 2. The requirements of judicial independence and impartiality

17. The two tests of a court under Article 6(1) ECHR may operate autonomously, although they may also be closely related. In particular, in the context of cases involving Supreme Court judges appointed since 2018, serious defects in the appointment process preclude judges from being regarded as established by law, and likewise raise reasonable doubts about their independence and impartiality. Failure to meet any of the tests denies judges the legitimacy to adjudicate. Whilst in principle, a finding that a judge has not been properly established should alone suffice to constitute a violation of Article 6, the CHR wishes to address equally the issue of the independence and impartiality of Supreme Court judges appointed under the new procedure.

18. In determining whether a body can be considered to be “independent”, the Strasbourg Court has regard to the manner of appointment of its members and the duration of their term of office, the existence of guarantees against outside pressures and the question whether the body presents an appearance of independence.<sup>16</sup> The latter serves to inspire the confidence in the courts of the public and the parties to the proceedings.<sup>17</sup> In the context of the present case, the court (judge) must be independent of any external, extrajudicial influence, esp. from the executive, but also from the legislator, i.e. the Parliament.<sup>18</sup> While the requirement of “impartiality” embraces both the subjective aspect – the court must be free of personal prejudice or bias, and the objective aspect – the court must offer sufficient guarantees to exclude any legitimate doubt in this respect.<sup>19</sup> In the context of the present case the existence of objective guarantees are of particular relevance.

19. Objectively justified, legitimate reasons to fear that a particular court lacks independence or impartiality, preclude considering the authority as meeting the Convention standards.<sup>20</sup> The threshold of a reasonable doubt is therefore sufficient to establish a breach of Article 6(1) ECHR. For this purpose, it is not necessary to prove the factual lack of independence or impartiality of the judge or court. To find a violation of the Convention, the Court may rely on a systemic analysis of the national law and its actual implementation, and does not need to review the conduct of the individual judge in a specific case.

### III. Irregularities in the process of appointing Supreme Court judges as of 2018

20. The deficiencies in the appointment of Supreme Court judges as of 2018 are due to (a) unconstitutional legislative amendments; (b) the staffing of the National Judicial Council

<sup>16</sup> ECtHR judgment of 28.06.1984, *Campbell & Fell v. UK*, para. 78

<sup>17</sup> See ECtHR judgment of 21.06.2011, *Fruni v. Slovakia*, para 141; *Ástráðsson* [GC], para. 233.

<sup>18</sup> ECtHR decision of 18.05.1999, *Ninn Hansen v. Denmark*, p. 20.

<sup>19</sup> ECtHR judgment of 25.02.1997, *Findlay v. UK*, para. 73.

<sup>20</sup> See *Fruni v. Slovakia*, para 141.

(NCJ) with persons *de facto* chosen by the government; and (c) the sham nature of the candidate selection process.

1. Circumstances of the establishment, staffing and operation of the National Council of the Judiciary
21. The constitutional role of the NCJ in the process of appointing SC judges is defined by two essential tasks: (i) submitting motions to the President of the Republic for appointments to judicial posts (Article 179 Constitution), and (ii) upholding the independence of courts and judges (Article 186(1) Constitution). The establishment, staffing and operation of the Council should therefore ensure that it is capable of fulfilling its role. The following considerations are essential to assess, if the NCJ meets the necessary requirements, so that its nominees can be then accepted as legitimate judges: (a) the procedure and nature of legislative changes with respect to NCJ; (b) the course of the election of the new members of the Council; and additionally (c) further activities of the NCJ since it was re-staffed; the latter permitting to assess whether it demonstrates objective appearance of independence.
22. *First*, the Act of 8 December 2017 amending the Act on the National Council of the Judiciary introduced new rules for the election of judicial members of the Council. **The election of 15 judges, so far elected by their peers, was entrusted to the Sejm, contrary to the constitutional rule** (Article 187 (1) Constitution), according to which the Sejm elects only four members of the Council from among the members of the Sejm. The interpretation that there is a constitutional principle of the election of judges to the NCJ by their peers was confirmed by the Constitutional Tribunal (CT) in 2007, when it held that the Constitution clearly states that members of the NCJ shall be judges elected by judges.<sup>21</sup>
23. As a result of the change, the legislature and executive branches granted themselves almost a monopoly over the formation of the Council, **contrary to the constitutional principle of the separation and balancing of powers** (Article 10 (1) Constitution). At present, 23 of all 25 members of the Council are appointed by these extrajudicial branches. They have thus gained **excessive influence over the nomination process**, and the NCJ lost the capacity to contribute to making the nomination process more objective.
24. *Second*, with the same amendment, the legislature also decided to **prematurely terminate the four-year term of the then judicial members** of the Council, thus violating another constitutional rule (Article 187 (3) Constitution). These issues are also examined by the ECtHR in the pending cases: *Grzęda v. Poland* (43572/18), and *Żurek v. Poland* (39650/18).
25. *Third*, the election of new Council members, held in spring 2018, was boycotted by the vast majority of Polish judges, thereby expressing a firm opposition to the unconstitutional changes introduced. As a result, out of a total number of about 10 thousand Polish judges, only 18 candidates applied for 15 positions. This defeated the objective of the representativeness

<sup>21</sup> See CT judgment of 18.07.2007, case K 25/07, para. III.4. A different view was presented in the judgment of the CT of 20.06.2017. (case K 5/17). It should be borne in mind, however, that this ruling was issued by the CT after the unconstitutional changes had been introduced in it since Autumn 2015. They lead to the *de facto* elimination in Poland of a genuine constitutional review of the law. In that case, the CT adjudicating panel was composed i.a. by persons appointed to positions previously lawfully taken (so called “duplicate-judges”; *sędziowie-dublerzy*). Furthermore, the case was brought to the CT by the Prosecutor General who, at the same time, is the Minister of Justice; and the case was decided in the course of a fierce political and legal dispute concerning the NCJ.



of the Council's composition which was provided by legislative and executive bodies as a reason to adopt the changes.

26. *Fourth*, the new composition of the NCJ consists of **persons related to the executive**, and esp. to the Minister of Justice. It embraces judges previously delegated to the Ministry of Justice, or those appointed by the Minister as presidents of courts in the period preceding the election.<sup>22</sup> These new members were then in a relationship of professional dependency or personal gratitude to the government.
27. *Fifth*, the new composition of the National Council of the Judiciary was formed even contrary to the rules adopted on 8 December 2017. Judge Maciej Nawacki was elected to the Council by the Sejm despite the failure to meet the formal condition of submitting candidacy to the NCJ, i.e. obtaining the minimum number of 25 judges' signatures or signatures of 2 thousand citizens.<sup>23</sup> Hence, his participation in the adoption of resolutions of a collegial body undermines the legal force of them all.
28. *Sixth*, the analysis of NCJ's activities after it was re-staffed in 2018 necessitates the conclusion that **the Council no longer fulfils the constitutional role of the guardian of judicial independence**. The NCJ does not intervene in cases of judges against whom politically motivated disciplinary or criminal proceedings are initiated or administrative measures applied. Despite having prerogatives in the legislative process to do so, the Council does not address the threats to judicial independence resulting from changes in domestic legislation. A telling example is the adoption of "Muzzle Law".<sup>24</sup> A number of institutions, incl. the Human Rights Commissioner, the Supreme Court, the Venice Commission, and the ODIHR, presented very critical comments on the draft law, whereas the NCJ reacted favourably to it. The NCJ stated that the Act serves the implementation of the principle of the separation of powers, does not infringe on the principle of independence of the judiciary, and is aimed at protecting the legal security of citizens and their trust in the state.<sup>25</sup> The NCJ also praised the changes in the disciplinary regime for judges.<sup>26</sup>
29. The NCJ undertakes measures aimed at its own legitimization. The Council's application of 22 November 2018 submitted to the Constitutional Tribunal (case K 12/18) was an illusive request to review the constitutionality of the Act of the NCJ. Its true aim was to obtain confirmation of its own status and constitutionality of the legislative changes made with regard to the Council.<sup>27</sup>
30. The nomination practice of the new NCJ raises serious doubts as well. Recommendations for judicial positions have been given to many those judges who previously supported the candidacies of the new members of the Council by signing the lists of support. There

<sup>22</sup> Out of the 15 elected members of the Council, as many as 10 were submitted by persons related to the Ministry, 9 were appointed by the Minister of Justice as court's President or Vice-President in the preceding period, 9 were active in committees or teams of the Ministry, and 4 were directly employed by the Ministry.

<sup>23</sup> See i.a. the SC resolution of 23.01.2020, para. 32, p. 41.

<sup>24</sup> Act of 20.12.2019 on amending the Law on the system of common courts, the Act on the Supreme Court and some other acts, Journal of Laws of 2020, item 190.

<sup>25</sup> See: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/956C5F6A603B487FC12584F1003B83A2/%24File/69-008.pdf>, p. 2.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>27</sup> The apparent nature of the application was acknowledged even by the Constitutional Tribunal itself, see CT judgment of 25.03.2019, case K 12/18, para. III.1.

exist a pattern whereby the new members of the Council treat senior judicial appointments as a way of rewarding those who supported their candidacies to the NCJ.

31. The Commissioner for Human Rights submits that the legal and factual circumstances of reshaping the NCJ in 2018 have **deprived it of the attribute of independence and the ability to objectively nominate judges**. Indeed, they lead to the undermining of all appointments made by the NCJ. Subsequent NCJ activities confirm the validity of doubts raised earlier. The Council itself has *de facto* **resigned from safeguarding judicial independence and has lost the ability to perform the tasks entrusted to it under the Constitution**.
2. The course of nominations to the Supreme Court in 2018
32. As a result of the adoption of a new Act on the Supreme Court in late 2017,<sup>28</sup> the model for the nomination of SC judges was radically changed. Any involvement of the Supreme Court in the evaluation of candidates was excluded. The process was substantially impoverished and diluted, whilst fully entrusted to the NCJ, after it was re-staffed in line with the desire of the political authorities. The Commissioner for Human Rights does not question the legislator's prerogative to design and regulate the process of appointing judges. The CHR also recognizes that the Convention does not impose any specific model for the appointment of judges. Yet, the Convention and the ECtHR case law require the State party to respect the requirements of Articles 6 and 13 in the appointment process to the national court. The Commissioner considers, that the nomination of SC judges in 2018 did not meet these requirements.
33. *First*, the nomination procedure was initiated by an act of the President of the Republic,<sup>29</sup> issued **without the countersignature** of the Prime Minister as required under Article 144(3) of the Constitution. It sets a closed list of prerogatives with respect to which the President acts alone without PM's countersignature. The announcement of vacancies in the Supreme Court, which formally initiates the qualification procedure, is not included on that enumerative list. The procedure was therefore launched on the basis of an act which, by virtue of Article 143(2) Constitution, **has never become valid**. The initiation of the procedure was thereby in manifest and flagrant violation of the Constitution, and for that reason, **the entire process of appointments to the Supreme Court is affected by a primary legal deficiency, resulting in the invalidity of the nomination process and the recognition that the acts of judicial appointment are either non-existent or invalid ex lege**.
34. *Second*, the contest to the Supreme Court was boycotted by the vast majority of the legal community in Poland. For the 44 positions announced, only 216 candidates applied out of all those eligible, i.e. judges, prosecutors, attorneys (*adwokaci*), legal counsellors (*radcowie prawni*) and notaries. Thus, regardless of other circumstances affecting the deficiencies of the nomination process, **the possibility of selecting the best candidates to the most important court in Poland was jeopardized**.
35. *Third*, the National Council of the Judiciary did not carry out a genuine verification of the applications. The process was a sketchy examination of the candidacies, based on limited material, mostly submitted by the candidates themselves. The process of evaluating the candidates was hectic, with four of the Council's panels spending on average only a dozen of minutes interviewing the individual candidates, whilst asking mostly some basic questions.

<sup>28</sup> Act of 8.12.2017 on the Supreme Court, original text in *Dziennik Ustaw* of 2018, item 5.

<sup>29</sup> Announcement of the President of the Republic No. 127.1.2018 of 24.05.2018 on the vacancies of judicial positions in the Supreme Court, *Monitor Polski* of 2018, item 633.

36. *Fourth*, the political interest and influence of the executive was evident in the process of selecting candidates to the Supreme Court. Indeed, the National Council of the Judiciary **recommended only the candidates who were associated with the authorities and had their support**. An illustration can be found in the selection of Kamil Zaradkiewicz to the Civil Chamber. In the period preceding the contest he was a department director at the Ministry of Justice, and he owes the NCJ's recommendation to the **direct intervention of the Minister of Justice** in his favour.<sup>30</sup> The above incident demonstrated, first, **the susceptibility of NCJ members to political pressure**. The NCJ evaluation panel rejected the candidate and then, under the influence of a government member – the Council accepted the candidate in the second vote. Secondly, the incident demonstrated the candidate's readiness to radically change his stance, contradict himself and reject his previous view in order to be elected as a judge of the Supreme Court. Third, it demonstrates candidate's significant dependence on an outside party – a major political figure: an active politician, a party leader and a member of the executive.
37. *Fifth*, the resolutions of the NCJ, in which it recommended judges to the SC were appealed to the Supreme Administrative Court by some those candidates who were refused the recommendation. For that reason the NCJ **acts of recommendation have not become final**. Additionally, by ordering interim measures, the SAC suspended the execution of a number of such resolutions – so that **the acts have not become enforceable**, either. This applied also to the NCJ Resolution No. 330/2018 of 28 August 2018 on the selection of candidates to the Civil Chamber, which was suspended by an order of 27 September 2018.<sup>31</sup> In spite of this, the President handed over the appointment acts to the persons recommended. Furthermore, the candidates accepted the acts of appointment, knowing that the appointment process should be halted. In that way the persons appointed to the court which is placed at the top of the Polish judiciary, demonstrated **the readiness to undermine the *res judicata* effect of a final court decision, if this serves their individual interest**. This undermines both the professional competence and moral integrity of those appointed to the Supreme Court.
38. *Sixth*, the process of nominating judges to the Supreme Court **was not subjected to effective judicial control** neither before the final appointment by the President nor after the appointment (see below Section IV).

#### IV. Lack of effective judicial review and remedy

##### 1. Review prior to the appointment

39. The process of appointing Supreme Court judges could not have been subjected to effective judicial review, neither at the stage of the NCJ adopting of preliminary (preparatory) act

---

<sup>30</sup> The candidature aroused strong objections of a ruling party MP, who is also a member of the NCJ. The grounds for her objection was candidate's opinion on the permissibility of same-sex partnerships in light of Article 18 of the Polish Constitution delivered several years before at an academic conference. This opinion was rejected by the MP in question. Originally, the NCJ team interviewing the candidates did not recommend the candidacy of Kamil Zaradkiewicz. However, the Minister of Justice, who had not previously participated in the selection of candidates by the Council, came specifically to the Council's meeting and strongly supported the candidacy previously rejected by the NCJ's evaluation panel. The Minister also brought with him and read out the candidate's written statements, in which, this time, he expressed an opinion opposite to the one previously shared: he held that the Constitution does not permit the existence of same-sex partnerships. After two votings, the candidate finally received the Council's recommendation.

<sup>31</sup> SAC order of 27.09.2018, case II GW 27/18.

recommending some candidates for appointment and rejecting the others, nor after the final act, i.e. the actual appointment by the President of the Republic.

40. Originally, at the opening of the contest to the Supreme Court in 2018, the appeal against the NCJ resolution was still possible to the Supreme Administrative Court. In the course of the contest, the effectiveness of **judicial review was compromised** by the legislator. At first, the Act on NCJ was amended<sup>32</sup> and the partial *res judicata* of NCJ resolutions was introduced.<sup>33</sup> It provided that a resolution of the NCJ becomes final with respect to the request for appointment, unless challenged by all participants in the proceedings. It also limited the effectiveness of rulings of the SAC repealing the NCJ resolutions, in such a way that, despite the repeal of the NCJ's act, no opportunity was provided for the appellant to return to the competition proceedings in which the resolution was adopted (see Article 44(4) of the Act on the NCJ). Instead, it permitted joining the competition for another pending contest or the next vacancy in the Supreme Court.
41. Subsequently, the judicial review of the nomination process was **entirely excluded**. Initially, following the judgment of the Constitutional Tribunal of 25 March 2019 (Case K 12/18),<sup>34</sup> and then, by way of a statutory amendment of 26 April 2019.<sup>35</sup> Judicial review was abrogated even though it was required by national law. It is submitted that effective judicial review of NCJ resolutions in contests for the Supreme Court was **intentionally excluded**. This occurred in contravention of the well-established constitutional obligation to provide judicial review of NCJ resolutions, as confirmed by the Constitutional Tribunal in 2008 (Case SK 57/06).<sup>36</sup> An exclusion of this nature violates a fundamental national constitutional rule. In addition, the exclusion was entirely **arbitrary**. It covered only candidates for judges to the Supreme Court. Such a change was not supported by any convincing objective justification related to the interest of the state.

## 2. Review after the appointment

42. The *ex-post* control of the appointment and the fulfillment of the requirements of independence and impartiality of the judge, has been deprived of any real significance as a result of a range of actions by the national authorities of a diverse nature. These actions were taken specifically to obstruct the implementation of the ruling in *A.K. and others* and prevent the review in the manner indicated by the Court of Justice of the EU.
43. *First*, a number of legislative changes were adopted to preclude judicial review when the doubts concerning the independence of judges appointed with the participation of the new NCJ were raised. First, the so-called "**Muzzle Law**"<sup>37</sup> prohibited the review of the lawfulness of the appointment of judges with the participation of the new NCJ. Second, the Law vested

<sup>32</sup> Act of 20.07.2018 amending the Law on the organization of common courts and certain other acts, *Dziennik Ustaw* of 2018, item 1443.

<sup>33</sup> New Article 44(1b) of the Act on the NCJ.

<sup>34</sup> It should be noted that the case K 12/18 was decided with the participation of unauthorised persons, i.e. appointed to the positions previously lawfully taken (so called "duplicate-judges", *sędziowie-dublerzy*). For a more complex account, see the Commissioner for Human Rights third party intervention of 28.10.2020 in the case of *Żurek v. Poland* (application no. 39650/18), para. 17–25.

<sup>35</sup> Act of 26.04.2019 on the amendment of the Act on the National Council of the Judiciary and the Law on the organization of administrative courts, *Dziennik Ustaw* of 2019, item 914.

<sup>36</sup> See CT judgment of 27.05.2008, case SK 57/06, para. III.5.

<sup>37</sup> Act of 20.12.2019 on amending the Law on the system of common courts, the Act on the Supreme Court and some other acts, *Dziennik Ustaw* of 2020, item 190.

the exclusive power to rule on the independence of judges in the Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs staffed by persons affected by similar concerns to those they were to rule on (*nemo iudex*).<sup>38</sup> Third, the Law required continuation of judicial proceedings even if the independence of the court or the independence of the judge was challenged.<sup>39</sup> Fourth, the Law prescribed that requests concerning the determination of lawfulness of a judge's appointment were left without examination.<sup>40</sup>

44. *Second*, the system of disciplinary responsibility is intentionally and systemically used to **deter judges from assessing the guarantees of independence**. Against judges who act in favour of preserving judicial independence, and in particular those who undertake to assess the independence of judges appointed with the participation of the new NCJ, national authorities initiate disciplinary proceedings or apply measures of an administrative nature (dismissal from the delegation to a higher court, removal from official duties, transfer to another department).
45. *Third*, the Chamber for Extraordinary Control and Public Affairs blatantly deforms the *A.K.* ruling in its case-law. Its resolution of 8 January 2020 (Case No. I NOZP 3/19), reaffirmed by the subsequent decisions of this Chamber, prohibit the examination of the legal effects of the appointment acts and limit the application of the CJEU ruling in the remaining scope, i.e. the examination of the preservation of guarantees of independence and impartiality in relation to the judicial nominations by the new NCJ.
46. *Fourth*, national authorities initiate sham proceedings before the Constitutional Tribunal in order to delegitimize the *A.K.* ruling and nullify the Supreme Court's resolution of 23 January 2020 which implemented the CJEU judgment.<sup>41</sup>

#### V. Failure to comply with Convention requirements in the appointment of Supreme Court judges

47. The circumstances discussed above indicate that the selection and appointment to the Supreme Court since 2018 was in manifest and flagrant breach of the regulations and principles of national law and European standards. The process was clearly contrary to the explicit legal requirements. The violations consisted in a striking discrepancy between how the process of appointing a Supreme Court judge should have been conducted and how it actually was carried out.
48. All the above-mentioned defects in the appointment process are of a serious nature, some of them consisted in direct violation of constitutional rules and other fundamental rules for judicial appointment procedure. They lead to a compelling conclusion that the judges nominated to the Supreme Court in 2018, were not properly appointed and judicial bodies (benches) with their participation have not been properly established by law.

<sup>38</sup> Art. 26(2), Art. 82(2)–(3) Act of 8.12.2017 on Supreme Court, *Dziennik Ustaw* of 2019, item 825.

<sup>39</sup> Art. 26(2) *in fine* Act on SC.

<sup>40</sup> Art. 26(3) Act on SC.

<sup>41</sup> See esp. (1) decision of the Constitutional Tribunal of 21.04 2020 on the competence dispute between the Sejm of the Republic of Poland and the Supreme Court and between the President of the Republic of Poland and the Supreme Court (case Kpt 1/20); (2) judgment of the Constitutional Tribunal of 20.04.2020 on the motion of the Prime Minister to examine the compatibility of the Supreme Court's resolution with the Constitution of the Republic of Poland, the EU Treaty, the ECHR and the Polish legislation (case U 2/20).

49. The Court links a manifest breach of law to a “real risk” of misuse of power – i.e., the exercise by the legislature or the executive of undue discretion. In the Polish context, not only was there a “real risk” of the abuse of power, but indeed, undue discretionary powers have been exercised. This consideration should be of significance for determining the consequences of the flawed appointment process.
50. The course of the legislative process of the amendments to the NCJ and the Supreme, in which objections to the proposed changes raised by parliamentarians, experts and representatives of civil society were ignored, and the subsequent course of the process of electing new members of the NCJ, as well as the process of selecting candidates and appointing judges to the SN – demonstrate that the infringements were committed intentionally in order to ensure that the political authorities have a dominant influence on the appointments of judges.
51. First, (1) the premature termination of the 4-year term of office of the previous members of the NCJ guaranteed by the Constitution; (2) the unconstitutional election of the new 15 Council members by the Sejm; (3) the lack of sufficient independence of the NCJ from other public authorities; and (4) the Council’s *de facto* resignation from its constitutional role of upholding judicial independence – disqualify the NCJ as an independent, objective initiator of motions to the President of the Republic for the appointment to judicial posts.
52. Second, (1) the initiation of the SC nomination procedure by an act that has never become valid for the lack of the countersignature required by the Constitution; (2) the general boycott of the election by the judiciary and other legal professions; (3) the lack of a real verification of the nominations; (4) the noticeable political influence in the nomination process; (5) the violation of final court decisions suspending the execution of the nomination resolutions; (6) obstructing the judicial review of the nomination process prior to the handing over of the appointment acts; (7) rendering ineffective any future ruling of the national court (SAC) considering appeals against the NCJ’s resolutions; (8) intensive legislative and judicial action to legalize deficient appointments – nullify the Supreme Court nomination procedure, undermine the nomination effect and deprive those appointed of the necessary legitimacy to resolve legal disputes. There were no objective conditions for such judges to be seen as lawfully established, independent and impartial.
53. Third, (1) the association of the persons nominated to the Supreme Court with the incumbent Minister of Justice and (2) their acceptance of the act of appointment despite the absence of final nomination resolutions, and in disregard of a binding court decision suspending the enforceability of the NCJ resolutions – have seriously and permanently undermined confidence in their capacity to maintain standards of independence and impartiality in the exercise of judicial activities.
54. The Commissioner submits that the process of appointing judges to the Supreme Court in 2018 did not meet the requirements of the appointment process. The initiation and course of the process were affected by irregularities so grave that the its outcome becomes unacceptable *ab initio*. Manifest, intentional, and flagrant violations of the law have nullified the effect of the appointment process and prevented those so appointed from obtaining the judicial legitimacy.
55. Indeed, the legislature and the executive have formed the nomination procedure to the Supreme Court to staff it with the persons they support, and then legalize such appointments by all means. The selection of judges held in this way does not meet the aim of the



nomination process. The public authorities organized the nominations in this manner, not to ensure the independence and impartiality of those appointed, but to make sure that the Supreme Court complies with their expectations and *de facto* gain influence over the content of court decisions.

56. The entirety of the appointment of Supreme Court judges was a manifest and flagrant violation of the law. The nomination process was only a form of giving a procedural appearance to the discretionary decision to appoint certain persons to the Supreme Court. The decision which was taken, in fact, beyond the law.

#### VI. Conclusions

57. The European Court of Human Rights has the authority to assess on its own and in full whether the 2018 Supreme Court appointees and the benches with their participation meet the Convention requirements of the establishment by law, judicial independence and impartiality. **Domestic measures in this respect are illusory and not capable of an effective review and remedy.** The national legal and institutional system has been intentionally shaped not to offer any longer an effective judicial insight in this regard.
58. The Commissioner for Human Rights submits that the persons nominated to the Supreme Court in 2018 and from then on, were appointed in a defective process that was contrary to the law in force. The nature and gravity of the irregularities that had occurred, undermined the integrity of the judicial appointment procedure and compromised its basic aim. The procedure was deliberately regulated and carried out in an unlawful manner. Political authorities, and especially the executive branch, have taken control of the process in order to **discretionarily appoint Supreme Court judges whom they support.** This was done not to establish independent, impartial judges and provide them with the proper democratic legitimacy, but to install into the most important court in Poland persons who are expected to comply with the desires of the government. In the Commissioner's view, these persons themselves and the judicial benches with their **participation do not meet both constitutive criteria of a "court" within the meaning of Article 6(1) of the ECHR.**
59. The situation when **the government has obtained excessive, extra-constitutional influence over the judiciary enables it to use state power at will, arbitrarily and unchecked.** This threatens the functioning of the Republic of Poland as a democratic state based on the rule of law and respecting individual rights. **Without independent, impartial judges established by law, the Polish legal and judicial system cannot function properly. Nor can the Convention system.**

## Załącznik 2.5

### *Igor Tuleya przeciwko Polsce (21181/19)*

#### **Written comments of the Commissioner for Human Rights in the case of *Igor Tuleya v. Poland* (Application no. 21181/19)**

1. Pursuant to Rule 44 (3) (a), (5) and (6) Rules of the European Court of Human Rights (ECtHR) and on the basis of the leave granted by the President of the First Section, the Commissioner for Human Rights (CHR) wishes to submit the written observations on the present case.

#### I. General Observations

2. This case is about protecting national judges against indirect, yet unlawful interference by the executive in the sphere of judicial independence and, as a consequence of that, also in judges' private life and their free speech. More specifically, the case concerns an unfounded scope and disproportionate application of the disciplinary regime for judges, by means of which national authorities attempt to influence those judges, who express critical opinions on the changes introduced to the Polish judicial system in recent years.
3. By lodging an individual application initiating this case, the complainant requests the European Court of Human Rights to grant him **a European guarantee** that his opinions expressed publicly and concerning changes in the Polish judiciary will allow the national authorities neither to unlawfully damage his reputation nor interfere with his freedom of expression.
4. The complaint filed by judge Igor Tuleya may precede a series of complaints which may be submitted by other judges facing various disciplinary, administrative, or eventually, criminal measures. These measures threaten judicial independence, interfere with a good reputation of the judge, infringe upon the respect for their private life, and restrict the judge's freedom of expression. They are **a manifestation of diminishing the constitutional separation of powers and backsliding of the rule of law in Poland.**
5. The review of state practice in applying disciplinary and other measures against judges, indicates the intention of national authorities to silence both the individual judge directly affected by such measures as well as, indirectly, the entire judicial community. They are aimed at discouraging judges, producing a chilling effect, or in the end, remove (suspend) the judge from adjudicating cases. The ultimate goal is to suppress criticism of the government's policy towards the judiciary. For these reasons, the present case may prove important not only for the applicant to obtain individual justice from the Strasbourg Court, but it may also provide protection for those Polish judges who are in a likewise situation.

6. In considering the case, the Court should take into account that it does not only concern facts that have already occurred, but it covers an ongoing and unfolding situation. Any **eventual judgment of the Court should not be limited to bringing retrospective justice to the complainant, but should offer a more general, future-oriented guarantee.**

## II. European standards for the protection of judges

### 1. Guarantee of judicial independence

7. The requirements of independence and impartiality of judges and courts are key to the effectiveness of judicial protection and necessary for the protection of all rights and freedoms derived from the Convention. They are indispensable and inalienable safeguards of the right to a fair trial.<sup>1</sup>

8. In determining whether a body can be considered to be “independent”, the ECtHR considers the manner of appointment of its members and the duration of their term of office, the existence of guarantees against outside pressures and the question whether the body presents an appearance of independence.<sup>2</sup> The latter serves to inspire the confidence in the courts of the public and the parties to the proceedings.<sup>3</sup> In the context of this case, the court (judge) must be independent of any external, extrajudicial influence, especially from the executive, but also from the legislator, i.e. the Parliament.<sup>4</sup> The requirement of “impartiality”, for its part, covers both the subjective aspect – the court must be free of personal prejudice or bias, and the objective aspect – the court must offer sufficient guarantees to exclude any legitimate doubt in this respect.<sup>5</sup>

9. In the case like the present one, judicial independence may arise in two main aspects. First, it is a crucial guarantee of a fair trial. In the individual case, the issue of safeguarding this guarantee may relate to the disciplinary proceedings or preliminary inquiries initiated against the judge. It may also occur in relation to the proceedings for waiving the immunity of the judge, which is to be considered by the Disciplinary Chamber of the Supreme Court at the request of the National Prosecutor’s Office. In the present case pending before the Court, the complainant has been subject to such proceedings on the grounds of “possible unauthorized dissemination of information from the investigation”. The eventual waiver of immunity may lead to a criminal trial against the judge.

10. Secondly, many Polish judges, like the applicant, stand up for judicial independence as a necessary element of the rule of law and the essence of the right to a fair trial. For this reason, these judges face negative consequences in their professional, social and private life. The latter aspect is the subject of the case pending before the Court and requires the Court to assess whether actions taken by national authorities against judges undermine their Conventional protection. And if so, what measures should be taken to reinstate the due protection.

### 2. Recent ECJ cases related to the disciplinary regime

11. In recent years, the link between the disciplinary regime for judges and their independence has been several times examined by the Court of Justice of the European Union (ECJ) in the

<sup>1</sup> See ECtHR judgment of 15.10.2009, *Micallef v. Malta*, para. 86.

<sup>2</sup> ECtHR judgment of 28.06.1984, *Campbell & Fell v. UK*, para. 78.

<sup>3</sup> See ECtHR judgment of 21.06.2011, *Fruni v. Slovakia*, para 141.

<sup>4</sup> ECtHR decision of 18.05.1999, *Ninn Hansen v. Denmark*, p. 20.

<sup>5</sup> ECtHR judgment of 25.02.1997, *Findlay v. UK*, para. 73.

context of Polish cases. In the case C-216/18 *LM*, the ECJ made it clear that the requirement of independence also means that **the disciplinary regime for judges must display the necessary guarantees in order to prevent any risk of its being used as a system of political control of the content of judicial decisions.**<sup>6</sup> Further, the Court pointed out that this applies in particular to the rules which define both conduct amounting to disciplinary offences and the penalties actually applicable, which provide for the involvement of an independent body in accordance with a procedure which fully safeguards the rights enshrined in Articles 47 and 48 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, in particular the rights of the defence, and which lay down the possibility of bringing legal proceedings challenging the disciplinary bodies' decisions constitute a set of guarantees that are essential for safeguarding the independence of the judiciary.<sup>7</sup>

12. In the process of implementation of the *LM* ruling, some further questions have arisen which the Court is considering in the pending preliminary ruling case initiated by the Amsterdam Court (C-354/20 and C-412/20). In its reference of 31 July 2020, the court in Amsterdam stated that **no Polish court is independent anymore due to systemic or general irregularities, and all Polish judges are now risking disciplinary proceedings against them.** Accordingly, this could lead to a case of a person surrendered on the basis of a European Arrest Warrant being brought before a body whose independence is no longer guaranteed.
13. In the context of disciplinary proceedings or preliminary inquiries undertaken by the national authorities in relation to questions referred by a judge to the ECJ under Article 267 TFEU, the Luxembourg Court, in cases C-558/18 and C-563/18 brought by judges Igor Tuleya and Ewa Maciejewska, stated that **a rule of national law cannot prevent the national court from using its widest discretion in referring question to the ECJ.**<sup>8</sup> Therefore, provisions of national law which expose judges to disciplinary proceedings as a result of making a reference for a preliminary ruling cannot be permitted.<sup>9</sup> The ECJ concluded that not being exposed to disciplinary proceedings or measures for exercising this discretion also **constitutes a guarantee that is essential to judicial independence.**<sup>10</sup>
14. Furthermore, the Court in Luxembourg has been currently examining the Polish disciplinary regime for judges in an infringement case launched by the European Commission under Article 258 TFEU (C-791/19 *Commission v Poland*, see also below, section III.2). On 29 April 2020, the European Commission has also initiated infringement proceeding against Poland for the adoption of the Muzzle Law,<sup>11</sup> which substantially expands the disciplinary responsibility of judges, i.a. for undertaking an assessment of the establishment and independence of the courts, while ignoring that it is compatible with or even required by the case law of the ECJ (*A.K.* ruling), as well as ECtHR standards (see below, section III.4).

<sup>6</sup> ECJ judgment of 25.07.2018, C-216/18 PPU *LM*, para. 67; see also ECJ judgment of 5.11.2019, C-192/18 *Commission v. Poland (Independence of ordinary courts)*, para. 114.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> ECJ judgment of 26.03.2020, C-558/18 and C-563/18 *Miasto Łowicz*, paras. 56–57.

<sup>9</sup> *Miasto Łowicz*, para 58.

<sup>10</sup> *Miasto Łowicz*, para 59.

<sup>11</sup> See Commission's Press Release no IP/20/772, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_772](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_772) (access: 19.10.2020).

### 3. Protection of reputation and private life of judges (Article 8)

15. The broad concept of “private life”, as developed in the ECtHR’s case-law, is not capable of an exhaustive definition.<sup>12</sup> It is not restricted to the notion of the individual’s “inner circle” and by comprising to a certain degree the right to establish and develop relationships with other human beings (“private social life”), it does not exclude the **activities of a professional nature**, since they provide a significant opportunity of developing relationships with the outside world.<sup>13</sup> Furthermore, in the case of *Denisov*, the Court expressly confirmed that the situation when the measure affecting an individual’s professional life has or may have serious negative impact on his or her **social or professional reputation** is covered by Article 8 ECHR as well.<sup>14</sup>
16. The applicability of Article 8 ECHR to an attack on a person’s reputation has been determined by the Court by a severity test.<sup>15</sup> In line with the case law, the applicants are obliged to identify and explain the concrete repercussions on their private life and the nature and extent of their suffering, and to substantiate such allegations in a proper way.<sup>16</sup> On his part, in this third party intervention, the Commissioner for Human Rights would like to refer to **objective circumstances** existing in the cases of judges expressing critical opinions about changes in the Polish judiciary, who have been affected by oppressive actions undertaken by national authorities.
17. The Commissioner submits that disciplinary, administrative (e.g. cancellation of secondment to a higher court, suspension in duties, transfer to another court department, etc.) as well as criminal law measures, are now **regularly taken with the intention of undermining the credibility of judges, depriving them of the authority and confidence of the public**, which are necessary for judges to effectively perform their role entrusted to them by law.
18. The practice of disciplinary authorities indicates that these proceedings are not initiated in order to hold the judge responsible for any actual misconduct. They are illusory in nature and are instituted in order to exert pressure on the individual judge and the entire judicial community. Therefore, the **exclusion clause** denying Convention protection when the loss of reputation is the foreseeable consequence of one’s own misconduct or criminal offence,<sup>17</sup> is not applicable to such cases.

### 4. Exercise of the freedom of expression by judges (Article 10)

19. The freedom of expression, which is an essential foundation of a democratic society, also applies to the members of the judiciary.<sup>18</sup> However, in an attempt to silence criticism, national authorities in Poland repeatedly use the argument that the judges commenting on changes in the judiciary are politically involved in a way that they should not be. This argument must be rejected.

<sup>12</sup> ECtHR judgment of 16.12.1992, *Niemietz v. Germany*, para. 29.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> ECtHR judgment of 25.09.2018 *Denisov v. Ukraine*, paras. 107 and 112; see also ECtHR judgment of 27.11.2020, *J.B. and Others v. Hungary*, para. 127.

<sup>15</sup> *Denisov*, paras. 111–112.

<sup>16</sup> *Denisov*, para. 114.

<sup>17</sup> *Denisov*, para. 98.

<sup>18</sup> ECtHR judgment of 23.06.2016, *Baka v. Hungary*, para. 140.

20. Indeed, judges should not participate in political life. The Polish Constitution prohibits their membership in a political party or carrying out public activities that would compromise the independence of the judiciary (Article 178 (3)). As stated by the ECtHR, the law may also require certain level of discretion and self-restraint by judges in exercising their freedom of expression, bearing in mind the special role under the law, as guarantors of justice, as well as the need to uphold the authority and confidence which courts must inspire both in the parties to the proceedings and the public at large.<sup>19</sup>
21. Nevertheless, Polish judges who are critical of the changes in the judiciary, point out above all the threats to judicial independence and dismantling of the separation of powers and the rule of law which those changes entail. Judges are not only entitled but also **bound to stand up for their independence**.<sup>20</sup> These issues, certainly, are matters of constitutional law and inevitably have political implications. Yet, the ECtHR held before that this element alone should not prevent judges from making statements on such matters.<sup>21</sup> Additionally, while the issues concerning the **functioning of the justice system constitute questions of public interest**, the debate on them enjoys the protection of Article 10.<sup>22</sup>
22. Since judges' comments on changes in the judiciary which impact on the guarantee of a fair trial are both acceptable and desirable, national authorities should not prevent or discourage judges from expressing their opinions. On the contrary, states have **positive obligations** under the Convention to create a favourable environment for participation in public debate by all the persons concerned, enabling them to express their opinions and ideas without fear, **even if they run counter to those defended by the official authorities**.<sup>23</sup>
23. In its case law, the Court has identified various forms of interference with the exercise of the freedom of expression, e.g. a "formality, condition, restriction or penalty".<sup>24</sup> The Court also indicated that the scope of the measure must be determined in the light of the case as a whole, by putting it in the context of the facts and the relevant legislation.<sup>25</sup>
24. The Commissioner submits that disciplinary proceedings including their initial phase (preliminary inquiries), administrative measures, as well as criminal proceedings or measures taken against judges for the content of their opinions **undermine individual rights granted by the Convention**. When assessing a violation of the Convention, the account should be taken of proceedings that have already been completed, but equally of pending proceedings, as well as the real risk of future proceedings, especially when they are based on **domestic legislation unclearly drafted or the state practice of arbitrary application of the legislation has been established**.

### III. Developments in the regime of disciplinary responsibility of judges over recent years

#### 1. Predominant position of the Minister of Justice

25. Following legislative changes, the current system of disciplinary responsibility has been overwhelmingly influenced by the Minister of Justice. The Minister appoints the principal

<sup>19</sup> See ECtHR judgement of 14.09.2009, *Kudeshkina v. Russia*, para. 86; ECtHR judgment of 28.10.1999 *Wille v. Liechtenstein*, para. 64.

<sup>20</sup> See *i.a.* Consultative Council of European Judges, *Magna Carta of Judges (Fundamental Principles)* of 17.11.2010, CCJE (2010)3 Final, para. 3.

<sup>21</sup> *Wille*, para. 67

<sup>22</sup> *Kudeshkina*, para. 86; *Baka*, paras. 159 and 165.

<sup>23</sup> See ECtHR judgment of 10.01.2019, *Ismayilova v. Azerbaijan*, para. 158.

<sup>24</sup> *Baka*, para. 140; *Wille*, paras. 43 and 63.

<sup>25</sup> *Ibidem*.



disciplinary officers, as well as judges of first-instance disciplinary courts situated at the Courts of Appeal. The Minister has also been granted a number of important powers within the disciplinary proceedings. The Minister has the right to object to the decision of the disciplinary officer refusing to initiate a proceeding, which obligatorily results in the opening of such proceeding. The Minister of Justice has also the right to appeal to the Disciplinary Chamber of the Supreme Court against any ruling of the disciplinary court of first instance.

## 2. Disciplinary Chamber of the Supreme Court

26. The new Act on the Supreme Court, adopted at the end of 2017, established the Disciplinary Chamber and vested it with the authority to decide on disciplinary responsibility of the legal professions, in particular, of the judges.<sup>26</sup> The Commissioner submits that **the Chamber was set up in violation of the law, and was staffed in a process that did not guarantee the independence and impartiality** of the persons appointed. This stance was taken also by the Polish Supreme Court itself in the resolution of the joined chambers of 23 January 2020.<sup>27</sup> A detailed analysis of the deficiencies in the nomination process to the Supreme Court, has been recently presented by the Commissioner in the third-party intervention in the case *Reczkowicz and Others v. Poland* (Applications nos. 43447/19, 49868/19, 57511/19), see in particular, paras. 22–53.

27. The Commissioner considers that, in addition to the activities of the disciplinary officers, the Disciplinary Chamber of the Supreme Court has become **the most important instrument to directly influence the activities of judges and the content of court decisions**. It has been staffed mostly by persons associated with the Minister of Justice, who owe him a prompt career and a judicial position in the Supreme Court. Some of those persons had previously served as public prosecutors, and were therefore professionally subordinated to the Prosecutor General, a position also held by the Minister of Justice. The Disciplinary Chamber has in fact been designed to deter judges from taking actions and passing judgements that are not in line with political authorities and to repress those who do not meet such expectations. Its existence and activity manifestly interfere with the adjudication function of courts and judges and violate judicial independence.

28. The negative developments in the system of disciplinary responsibility, which excessively affects judicial activity of Polish courts, have led the European Commission to launch an infringement proceeding against Poland based on Article 258 TFEU and bring an action to the Court of Justice in Luxembourg (case C-791/19). Furthermore, the ECJ in its decision of 8 April 2020 held that the independence of the Disciplinary Chamber cannot not be guaranteed, and it may pose a threat to the independence of Polish courts. For that reason, the Chamber was suspended (C-791/19 R). In the CHR's opinion, the Disciplinary Chamber has not fully complied with the ECJ decision, and is still carrying out proceedings to waive judges' immunity.

## 3. Lack of sufficient guarantees of a fair trial

29. The current rules of disciplinary proceedings do not meet the standards of a fair trial. The disciplinary court of first instance to examine an individual case is chosen in a discretionary manner – with no statutory criteria, by the decision of the President of the Disciplinary

<sup>26</sup> Act of 7.12.2017 on the Supreme Court, original text: *Dziennik Ustaw* of 2018, item 5.

<sup>27</sup> See Resolution of 23.01.2020 of the formation of the combined Civil Chamber, Criminal Chamber, and Labour Law and Social Security Chamber, [http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1\\_20\\_English.pdf](http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1_20_English.pdf) (accessed: 19.10.2020).

Chamber. The disciplinary case thus fails to be considered by a court established by law. There is also no guarantee that disciplinary cases will be dealt with within a reasonable time. Furthermore, the appointment of a defence counsel and the assuming of the judge's defence does not halt the proceedings. In addition, the disciplinary court may conduct the proceedings despite reasoned absence of the charged judge or the defence counsel, which undermines the right of defence.

#### 4. The Muzzle Law

30. The law was adopted in December 2019 and entered into force in mid-February 2020.<sup>28</sup> The new legislation introduced instruments that further restrict judicial independence and the disciplinary regime was made even tighter, introducing a higher degree of arbitrariness. This allows proceedings to be conducted not to improve the functioning of the judiciary, but to discipline judges and break their objections to the changes introduced by the government. The law was passed in connection with the ECJ judgment in case C-585, 624 and 625/19 A.K. and others.<sup>29</sup> It was intended to corroborate flawed appointments to the Supreme Court as of 2018, and make it impossible to verify the legitimacy, independence and impartiality of persons nominated, thus preventing the effect utile of the ECJ ruling.
31. The Law introduced a number of mechanisms de facto precluding effective judicial review in cases of doubts about the independence of judges appointed upon recommendation of the new National Council of the Judiciary (NCJ). First, it prohibits to examine the lawfulness of judges' appointments made with the participation of the new NCJ. Secondly, the law confers exclusive competence to rule on the independence of judges to the Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs of the Supreme Court, which if fully staffed with persons affected by doubts similar to those they are to rule on (*nemo iudex in causa sua*).<sup>30</sup> Thirdly, the law requires judicial proceedings to continue, irrespective of whether the independence of the court or the judge is challenged.<sup>31</sup> Fourthly, the law orders to ignore requests to verify the lawfulness of new judicial nominations.<sup>32</sup>
32. Moreover, the law provides for broadening the definition of a disciplinary offence and at the same time it changes the way it is construed in the law. The legislature provided an exemplary list of disciplinary offences that may be committed by judges. By introducing an open concept of disciplinary offences, and setting examples of those offences that appear to be important to the political authorities and not those that might be particularly harmful to the parties of court proceedings, the law-maker indeed delegated discretionary power to disciplinary bodies and allowed them to determine the conduct which is or is not to be considered an offence. They will be able to do so in an arbitrary manner without any substantial statutory limitations, and essentially uncontrolled by law.
33. Such a high degree of legal uncertainty and the lack of foreseeability of the law should be considered unacceptable, especially since it concerns the field of repressive law. It sets a sort of trap for judges, who are not able to find out from the content of the law which conduct is prohibited under the threat of disciplinary sanctions. The statutory catalog of

<sup>28</sup> Act of 20.12.2019 amending the Law on System of Ordinary Courts, the Supreme Court Act and certain other acts, *Dziennik Ustaw* of 2020, item 190.

<sup>29</sup> ECJ judgment of 19.11.2019, C-585/19, C-524/19 and C-525/19 A.K. and others.

<sup>30</sup> Article 26(2), Article 82(2)–(3) of the Muzzle Law.

<sup>31</sup> Article 26(2) of the Muzzle Law.

<sup>32</sup> Article 26(3) of the Muzzle Law.

disciplinary offences can include virtually any conduct of a judge that, for some reason, will not be appreciated by representatives of the legislature, the executive, other state bodies, or the disciplinary officers themselves.

5. Preliminary inquiry as a part of disciplinary proceeding

34. The CHR would like to point out that under the disciplinary regime, at first, preliminary inquiries (postępowania wyjaśniające) are instituted against judges, which may then lead to disciplinary proceedings. In order to assess the threat to judicial independence and the interference with judges' rights under the Convention, these inquiries should also be viewed as disciplinary proceedings. It should be emphasized that the preliminary inquiries are undertaken by disciplinary officers as a part of the disciplinary proceedings *sensu largo*. This is confirmed both by the structure of the Law on the System of Common Courts and the rules of functional interpretation. The lawmaker placed the provision of Article 114(1) of the Law, which provides for preliminary inquiries, in Chapter 3 of the Law, concerning the disciplinary responsibility of judges and junior judges (asesorzy).
35. When carrying out preliminary inquiries, the disciplinary officer takes action to determine, whether there are grounds for a disciplinary offence. The disciplinary officer calls judges as witnesses, demands written explanations from them, requests the courts to send information about the cases handled by the judge, and also requests the court files to be handed over. The inquiries are in fact the first initial phase of the disciplinary procedure. They cannot therefore be treated as a separate element from the disciplinary proceedings. On the contrary, they constitute an inherent preliminary phase of the disciplinary procedure.
36. Such preliminary inquiries can have a chilling effect on other judges to the same extent as disciplinary proceedings themselves. In the context of judges defending judicial independence both types of proceedings are illusory. They are undertaken with the intention to involve judges in a legal procedure, take away their time for visiting the prosecutor's office, for being questioned, for writing explanations. Thus they impede the performance of the judges' tasks, cause delays in handling court cases, and eventually, provide a pretext for media attacks by pro-government broadcasters. Indeed, they amount to legal harassment.

IV. Systematic use of the disciplinary regime against judges

37. Over the past few years, the Commissioner for Human Rights has intervened in numerous cases of judges subjected to the oppressive practice of initiating unfounded, intimidating disciplinary proceedings. In this respect, the Commissioner has gathered extensive documentary, which it can make available to the Court upon request. Many examples of oppression against judges were also collected by the Association of Polish Judges "*Iustitia*", in a recent report "*Justice Under Pressure*".<sup>33</sup>
38. Currently, **any judge in Poland may reasonably fear that he or she will face severe consequences** for his or her attitude and opinions that are in line with the requirements of judicial independence, the guarantees of the European Convention, EU law, and the case law of both European Courts, in Strasbourg and in Luxembourg, but are not in line with the will of the representatives of legislative and executive authorities.

---

<sup>33</sup> J. Kościerzyński (ed), *Justice under pressure – repressions as a means of attempting to take control over the judiciary and the prosecution in Poland. Years 2015–2019*, Warszawa 2020, [https://www.iustitia.pl/images/pliki/raport2020/Raport\\_EN.pdf](https://www.iustitia.pl/images/pliki/raport2020/Raport_EN.pdf) (accessed: 19.10.2020).

39. It is clear from the Commissioner's review of the practice of disciplinary officers that **the system of disciplinary responsibility has been used with the intention of breaking judicial independence**. The initiation of disciplinary proceedings against judges has become a "normal" practice for disciplinary officers and is used as **a routine tool to intimidate judges**. Therefore, the judges' fear of launching disciplinary proceedings against them, of facing charges, and being drawn into the disciplinary mechanism – is based not on a subjective perception, but on **an objectively existing pattern**.
40. The legislature deliberately designed the current disciplinary regime for judges to be used as an instrument of political control over judges and courts. The practice reveals **a constant, intentional pressure of political authorities on judges, carried out in a programmed and immediate manner**, often on the same or the following day after an act or an opinion of the judge that does not meet the expectations of the government. The functioning of the disciplinary regime in its current form, flagrantly violates the constitutional legal order, undermines the principle of the separation of powers, seeks to subjugate judges and courts to the political will, and destroys the public image of courts as impartial and independent bodies.
41. Public authorities, do not actually hide what their true aim is. On the contrary, it seems that they try to publicize their actions in order to further strengthen the chilling effect, to make judges feel threatened, and thus to trigger a "self-restraint" attitude to prevent judges from taking actions or making comments that they are obliged or entitled to under the law but which are not desired by the political authority.

#### V. Additional comments on further actions against judge Tuleya

42. After judge Tuleya filed the complaint with the Strasbourg Court, the National Public Prosecutor's Office on 14 February 2020 requested the Disciplinary Chamber of the Supreme Court to **waive the judge's immunity and allow him to be held criminally responsible**, indicating an intention to charge him under Article 231(1) of the Criminal Code. This is a continuation of the case referred to in Court's "Statement of facts" as the case no. 2.
43. The case concerns the examination by the judge of the complaint against the prosecutor's decision to discontinue the proceedings on the circumstances of the relocation on 16 December 2016 of the Sejm's voting on the 2017 state budget from the Plenary Room of the Sejm to the so-called Column Room, followed by obstructing the participation of members of the parliamentary opposition. The Prosecutor's Office accuses the judge of allowing media representatives to record the announcement of the decision ordering the Prosecutor's Office to resume the investigation in the case, while in the oral motives of the decision, the judge cited excerpts from the testimony of some politicians of the ruling majority from the investigation files. The case is still pending, after rejection of the request by the Disciplinary Chamber acting in the first instance, the Prosecutor's Office appealed to the Disciplinary Chamber acting in the second instance. The date of the hearing was already postponed twice (5 and 22 October 2020).
44. The Commissioner should in principle refrain from commenting on the facts of an individual case. However, the CHR makes certain exception in this respect because he considers them as **an example of systemic actions by national authorities aimed at producing a general effect**. The CHR comments focus on the systemic aspects of the case pending before the Court.

45. The Commissioner perceives the intention to charge the judge under Article 231(1) Criminal Code as an act of legal harassment, unfounded by the facts or the law in force, an act of repression against the judge, intended to remove him from adjudicating. It is also an example of stigmatization, and a warning to other judges.
46. First, **the judge would be prosecuted for the content of his judicial decision and the oral reasons he gave, which were not in line with the intentions of the government.** In his decision, the judge **ordered to continue the case that was very inconvenient for the ruling majority.** Giving reasons for the decision, the judge quoted excerpts from the testimony of the members of the ruling party, which showed, i.a., that it had already been planned in advance to relocate the session of the Sejm, that access to the new session room was blocked for members of the opposition so that they could not submit formal motions and take part in the vote, that there may not have been the required quorum in the room during the vote, and that the voting minutes were altered. In addition, the judge also ordered the prosecutor's office to investigate whether the questioned MPs gave false testimony, as there were significant discrepancies among them.
47. Second, the political context of the proceedings launched by the National Prosecutor's Office is evident. The information provided was undesirable for the Sejm's majority, showed its actions in a negative perspective, brought out the likelihood of serious violation of the Sejm's Rules of Procedure. They substantiated also that some MPs were deliberately prevented from exercising the rights of their parliamentary mandate. Due to the presence of the mass media, the announcement and justification of the court's decision was made widely known to the public.
48. The interest of the political authorities in the judge increased after the announcement of the decision. The Prosecutor's Office interviewed the staff of the department of the Regional Court, where judge has been working, questioned the court clerk (*protokolant*), who took the minutes of the court's hearing, interrogated the president of the Regional Court and also heard the former president of the criminal department, who assigned the case to the judge.
49. Third, the gravity of the case initiated by the request of the National Prosecutor's Office is much more serious than previous cases of disciplinary responsibility. The prosecutor's office, which is directly subordinate to the Prosecutor General – the Minister of Justice, initiated criminal proceedings against a judge, which may lead to the imprisonment and removal from office.
50. In the Commissioner's opinion, the request of the National Prosecutor's Office to the Disciplinary Chamber aimed at activating the regime of criminal responsibility against the judge, is **an individual measure of repression and revenge of the political authorities** on the judge who critically assesses changes in the judiciary, demonstrates personal independence, is an inspiration for other judges in Poland and provides an example of conduct that should be expected from a judge. The Prosecutor's action is intended to result in the suspension or removal of the judge from judicial profession. Thus, the motion of the Prosecutor's Office is at the same time **a measure of "general prevention" against all judges in Poland**, intimidating them from following a likewise path, inducing them to give up showing signs of independence. It is supposed to give a clear signal to judges: it does not pay to disagree with the current government.

Conclusions, a need to protect judges against the abuse of the disciplinary regime

51. The Commissioner concludes that state authorities exert a planned, systematic, illegitimate pressure on judges. On a nationwide scale, they wish to gain influence over the judiciary. They do so either by taking dissuasive and repressive measures, as this case demonstrates, or by placing the persons they support in the courts, as exemplified by the Supreme Court appointments since 2018, re-staffing of the National Council of the Judiciary, or previous nominations to the Constitutional Tribunal, including placing of duplicate-judges (*sędziowie-dublerzy*) in it.
52. Infringements of Articles 8 and 10 of the Convention, in cases such as this one, have not been the aim, but are the result of actions taken by public authorities against judges. Since the requirement of judicial independence means that the rules governing a disciplinary regime must provide the necessary guarantees to prevent the risk of that regime being used to politically control the content of court decisions, the state is obliged to effectively implement these conditions at domestic level, i.e. **remove any national legislation or adapt the practice of national bodies that stand in the way of achieving this.**
53. National judges must be protected against any threat or temptation to submit to outside interference or pressure that might jeopardize their independence. The law should exclude all forms of direct influence, but also more indirect forms of interference that may affect the decisions of individual judges. National legislation must therefore also ensure that, in particular, there is no risk of the system of disciplinary measures being used for political control over decision of judges and courts.
54. The current failure to exclude this risk should be considered as **a serious systemic flaw**, since the disciplinary regime applies to every national judge. The threat therefore **affects the entire justice system of a State Party to the Convention, which undermines the European requirement for effective judicial protection.**



## Załącznik 2.6

### *Biliński przeciwko Polsce (13278/20)*

#### **Written comments of the Commissioner for Human Rights in the case of *Łukasz Biliński v. Poland* (Application no. 13278/20)**

Pursuant to Rule 44(3)(a), (5) and (6) Rules of the European Court of Human Rights (ECtHR) and on the basis of the leave granted by the President of the First Section, the Commissioner for Human Rights of the Republic of Poland (CHR) wishes to submit the written observations related to the present cases.

#### I. Introduction

1. The case pending before the Court concerns the question of the existence of Convention protection in the case of a non-voluntary transfer of a judge to another judicial division which cannot be reviewed in a fair judicial procedure. It is part of a major problem of systemic, serious irregularities in the Polish judicial system resulting from legislative changes introduced in recent years and from the practice of certain national authorities, which may infringe the standards of the European convention and the Polish Constitution. In particular, it concerns the existence of adequate safeguards against influencing judges through arbitrary decisions concerning their professional status and the exercise of their judicial office and the right to a fair trial by an independent and impartial court established by law.
2. The essence of the problem is that, as in the case of the applicant – the final decision on the effectiveness of the transfer of the judge was made in a procedure that does not guarantee fairness. It is a result of an underlying defectiveness of the National Council of the Judiciary (NCJ) which stems from the manner in which it was reconstituted in 2018, the interruption of the constitutionally protected term of office of the previous Council, the circumstances in which the new members of the NCJ were elected, the privileged ties of those members to the executive, and the manner in which the Council performed its constitutional tasks after its appointment. These considerations have led to a widespread belief that its necessary independence from the legislative and executive powers has been lost, as confirmed jurisprudentially by the Polish Supreme Court, the Supreme Administrative Court, the Court of Justice of the European Union, and itself by the European Court of Human Rights.
3. While the complaint lodged by the applicant is an in concreto action, it is of systemic importance. It pertains to the setting of material conditions and procedural rules for the assignment of judges to court divisions. The current domestic mechanism makes it is feasible to de facto arbitrarily move a judge to another division. The failure to provide judicial review

of assignment decisions that would satisfy the requirements of the Convention, prevents to remedy the situation at the national level.

4. Moreover, such a system provides instruments of exercising (both internal and external) pressure on judges. It can be used as a means of reprisals against those judges whose jurisprudential decisions do not match the expectations of political authorities. Even, the very existence of such a de facto mechanism may have a more indirect impact on judges and lead to a prior compliance effect.
5. The practice noted here would be inconsistent with the requirements of an independent and impartial court. First, a person adversely affected by such an assignment decision may be deprived of an effective remedy in matters relating to his or her professional status. Secondly, in the views of the individuals, and in particular, the parties to judicial proceedings, such arrangements may raise reasonable doubts as to whether courts and judges fully guarantee independence and impartiality in the cases they handle.

## II. Protection of a judge in case of transfer without consent

6. Judiciary occupies a prominent place among state organs in a democratic society. The Strasbourg Court has confirmed the growing importance attached to the separation of powers and to the necessity of safeguarding the independence of the judiciary.<sup>1</sup> Therefore, the protection of members of the judiciary against measures affecting their status or career that can threaten their judicial independence and autonomy should be adequately guaranteed.<sup>2</sup>
7. In its judgment in *Ástráðsson*, the Court underlined the paramount importance of a rigorous process for the appointment of judges to ensure that the most qualified candidates, both in terms of technical competence and moral integrity, are appointed to judicial posts.<sup>3</sup> In the context of the Polish judicial appointment procedure, the application of *Ástráðsson* test led in the *Reczkowicz* case to a negative assessment of the National Council of the Judiciary's participation in it, which ultimately, compromises the outcome of the appointment process.<sup>4</sup>
8. Since the purpose of the judicial appointment procedure is to provide the appointee with the legitimacy required in a democratic society to resolve legal disputes, inspire public confidence in the judiciary and serve as a guarantee of the personal independence of judges – then the exercise of a judge's office after the appointment must be subject to no less substantive and procedural protection than the process of establishing the judge.
9. It is clear that judicial independence requires that judges be protected from outside interference or pressure that might jeopardise it. This excludes not only any direct influence in the form of instructions, but also more indirect types of influence that may affect judges' decisions. In particular, in light of the European standard, it is no longer in doubt that the disciplinary regime for judges must display the necessary guarantees in order to prevent any risk of its being used as a system of political control of the content of judicial decisions.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> ECtHR judgment of 6.11.2018 *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* [GC], para. 196.

<sup>2</sup> See ECtHR judgment of 9.03.2021 *Bilgen v. Turkey*, para. 58 et subseq.

<sup>3</sup> ECtHR judgment of 1.12.2020 *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* [GC], para. 222.

<sup>4</sup> ECtHR judgment of 22.07.2021 *Joanna Reczkowicz v. Poland*.

<sup>5</sup> CJEU judgment of 25.07.2018 C-216/18 PPU *LM*, para. 67; see also more recent CJEU judgment of 6.10.2021 C-487/19 *W.Ż. (Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs of the Supreme Court – nomination)*, para. 113.

10. Likewise, such guarantees should be recognized when a judge is transferred without his or her consent to another court or another judicial division. In the opinion of the Commissioner, judicial independence – guaranteed both under the European Convention on Human Rights and equally under the Polish Constitution (Art. 45(1), Art. 178(1)) – should be interpreted to include a judge’s right to protection from arbitrary transfer.
11. This was also the conclusion reached by the Court in its *Bilgen* judgment. The Court observed that the right of a member of the judiciary to protection against an arbitrary transfer or appointment is supported by international norms as a corollary of judicial independence (para. 63).
12. Similarly, in a recent judgment, C-487/19 *W.Ż.* the Court of Justice of the European Union conformed that such a transfer is also potentially capable of undermining the principles of the irremovability of judges and judicial independence (para. 114). The transfers may constitute a way of exercising control over the content of judicial decisions because they are liable not only to affect the scope of the activities allocated to judges and the handling of cases entrusted to them, but also to have significant consequences on the life and career of those persons and, thus, to have effects similar to those of a disciplinary sanction (*W.Ż.*, para. 115).
13. Furthermore, once it has been established that a judge is entitled to substantive protection in the case of a discretionary transfer made without his or her consent, consistently, the judge’s rights must be safeguarded by an appropriate review procedure. The Strasbourg Court has already taken as a fallacy to assume that judges can uphold the rule of law and give effect to the Convention if domestic law deprives them of the guarantees of the Articles of the Convention on matters directly touching their individual independence and impartiality. Judges should enjoy protection from arbitrariness and only oversight by an independent judicial body is able to render such a right effective (see *Bilgen*, para. 79).
14. Hence, the transfer measures without consent are – even if adopted by the president of the court to which the judge belongs – may only be ordered on legitimate grounds, in particular relating to distribution of available resources to ensure the proper administration of justice, and transfer decisions may be legally challenged in accordance with a procedure which fully safeguards the right of access to court and fair trial, including the rights of the defence (see *W.Ż.*, para. 118).
15. Thus, the lack of a judicial review of the non-voluntary transfer of a judge is not compatible with the rule of law and Article 6(1) of the Convention and cannot be reconciled with the Strasbourg case-law (see *Bilgen*, para. 96).

### III. Irregularities in the establishment and staffing of the current National Council of the Judiciary

16. Although not a judicial body, the National Council of the Judiciary plays a critical role in the functioning of the national judiciary in Poland. Its constitutional role is defined by two essential tasks: (a) submitting motions to the President of the Republic for appointments to judicial posts (Article 179 Constitution), and (b) upholding the independence of courts and judges (Article 186(1) Constitution). The CHR therefore considers that the establishment, staffing and operation of the Council should ensure that it is capable of fulfilling its role.
17. The following considerations are essential to assess, if the NCJ meets the necessary requirements as a body that has the fundamental influence on the nomination, promotion, or transfer of judges: (a) the nature of legislative changes to the NCJ; (b) the course of the election of the new members of the Council; and additionally (c) further activities

of the NCJ since it was re-staffed. They enable assessment whether the National Council of the Judiciary has maintained the characteristics of the constitutional body, i.e. independence from the legislative and executive power, so that it is still capable of fulfilling the duties entrusted to it by the Constitution. The subsequent activities – after its reconstitution – permit to confirm whether it demonstrates objective appearance of independence.

18. First, the Act of 8 December 2017 amending the Act on the National Council of the Judiciary introduced radically new rules for the election of judicial members of the Council. The election of 15 judges, so far elected by their peers – in accordance with the established constitutional tradition, was entrusted to the Sejm (lower chamber of Polish parliament) exclusively, despite the lack of an explicit legal basis for such a solution in the Polish Constitution. The interpretation that there is a constitutional principle of the election of judges to the NCJ by their peers was confirmed by the Constitutional Tribunal (CT) in 2007, when it held that the Constitution clearly states that members of the NCJ shall be judges elected by judges (case K 25/07).<sup>6</sup>
19. As a result of the change, the legislature and executive branches granted themselves almost a monopoly over the formation of the Council. At present, 23 of all 25 members of the Council are appointed by these extrajudicial branches. They have thus gained excessive influence over the nomination process, and the NCJ lost the capacity to contribute to making the nomination process more objective.
20. Second, with the same amendment, the legislature also decided to prematurely terminate the four-year term of the then judicial members of the Council, thus violating another constitutional rule (Article 187 (3) Constitution). These issues are also examined by the ECtHR in the pending cases: *Grzęda v. Poland* (43572/18), and *Żurek v. Poland* (39650/18).
21. Third, the election of new Council members, held in spring 2018, was boycotted by the vast majority of Polish judges, thereby expressing a firm opposition to the unconstitutional changes introduced. As a result, out of a total number of about 10 thousand Polish judges, only 18 candidates applied for 15 positions. This defeated the objective of the representativeness of the Council's composition which was provided by legislative and executive bodies as a reason to adopt the changes.
22. Another of the declared objectives, i.e. transparency of the selection process to the NCJ, was undermined by the national authorities themselves as a result of making lists of supporters of candidates for members of the NCJ confidential and refusing for many months to make them public despite a binding Supreme Administrative Court (SAC) ruling ordering their disclosure.<sup>7</sup> This also prevented social control of the regularity of the nomination of candidates and the legitimacy of members of the NCJ.

<sup>6</sup> CT Judgment of 18.07.2007, case K 25/07, para. III.4. A different view was then expressed in the CT ruling of 20.06.2017 (case K 5/17). However, it should be borne in mind that this ruling was issued by the Constitutional Tribunal after the unconstitutional changes introduced since autumn 2015, and leading to questioning whether this body maintains today the capacity to conduct independent review of the constitutionality of the law. In this context, see the assessment carried out by the ECtHR in its judgment of 22.07.2021 in the *Reczkowicz* case, paras 237–239 and 261–263. Moreover, the composition of the bench in case K 5/17 was composed of persons appointed to positions previously lawfully taken, which, in the light of the ECtHR judgment of 7.05.2021 in the *Xero Flor v. Poland* leads to the conclusion that the body with their participation is not established by law (cf. para. 290).

<sup>7</sup> SAC judgment of 28.06.2019, case I OSK 5282/18.

23. Fourth, the new composition of the NCJ consists of persons related to the executive, and especially to the Minister of Justice. It embraces judges previously delegated to the Ministry of Justice, or those appointed by the Minister as presidents of courts in the period preceding the election.<sup>8</sup> These new members were then in a relationship of professional dependency or personal gratitude to the government. This element was also noted by the CJEU in its judgment in *A.B. and Others*.<sup>9</sup>
24. Fifth, the new composition of the National Council of the Judiciary was formed even contrary to the rules adopted on 8 December 2017. Judge Maciej Nawacki was elected to the Council by the Sejm despite the failure to meet the formal condition of submitting candidacy to the NCJ, i.e. obtaining the minimum number of 25 judges' signatures or signatures of 2 thousand citizens.<sup>10</sup> Hence, his participation in the adoption of resolutions of a collegial body undermines the legal force of them all.

#### IV. The activities of the NCJ after its reconstitution in 2018

25. The analysis of NCJ's activities after it was re-staffed in 2018 necessitates the conclusion that the Council no longer fulfils the constitutional role of the guardian of judicial independence.
26. The NCJ does not intervene in cases of judges against whom politically motivated disciplinary or criminal proceedings are initiated or administrative measures applied. As the circumstances of this case pending before the Court suggest, the NCJ may itself be engaged in a pattern of exerting illegitimate pressure on judges.
27. Furthermore, despite having prerogatives in the legislative process to do so, the Council does not address the threats to judicial independence resulting from changes in domestic legislation. A telling example is the adoption of the new legislation of 20 December 2019.<sup>11</sup> A number of institutions, including the Commissioner for Human Rights, the Supreme Court, the Venice Commission, and the ODIHR, presented very critical comments on the draft law, whereas the NCJ reacted favourably to it. The NCJ stated that the Act serves the implementation of the principle of the separation of powers, does not infringe on the principle of independence of the judiciary, and is aimed at protecting the legal security of citizens and their trust in the state.<sup>12</sup> The NCJ also praised the changes in the disciplinary regime for judges.<sup>13</sup>

#### V. Judgments of the Court of Justice of the European Union related to the NCJ

28. The problem of the manner of electing judges-members of the NCJ and its impact on the independence of this institution has become the subject of cases decided by the Court of

<sup>8</sup> Out of the 15 elected members of the Council, as many as 10 were submitted by persons related to the Ministry, 9 were appointed by the Minister of Justice as court's President or Vice-President in the preceding period, 9 were active in committees or teams of the Ministry, and 4 were directly employed by the Ministry.

<sup>9</sup> CJEU judgment of 2.03.2021 C-824/18 *A.B. and others*, para. 131 *in fine*.

<sup>10</sup> See i.a. Resolution of 23.01.2020 of the formation of the combined Civil Chamber, Criminal Chamber, and Labour Law and Social Security Chamber, [http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1\\_20\\_English.pdf](http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1_20_English.pdf) (access: 18.10.2021), para. 32, p. 41.

<sup>11</sup> Act of 20.12.2019 on amending the Law on the system of common courts, the Act on the Supreme Court and some other acts, Journal of Laws of 2020, item 190.

<sup>12</sup> See: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/956C5F6A603B487FC12584F1003B83A2/%24File/69-008.pdf>, p. 2.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 5.

Justice of the European Union, and then accordingly reflected in rulings of the Polish Supreme Court.<sup>14</sup>

29. In the infringement case C-619/18 *Commission v. Poland*, launched on the basis of Article 258 TFEU, and related to the independence of the Polish Supreme Court, the CJEU ruled that doubt may be cast on the independence of judges-members of the NCJ having regard to the fact that they are no longer elected by their peers as previously but by the lower chamber of the Polish Parliament.<sup>15</sup> In this judgment the CJEU also found that, as a result of adopting legislation to lower the retirement age of SC judges, Poland had undermined their guarantees of irremovability and independence.
30. Under the preliminary ruling procedure (Article 267 TFEU), the Luxembourg Court issued a seminal judgment in the case C-585/18, C-624/18 and C-625/18 *A.K. and others*.<sup>16</sup> The Court indicated a number of factors relevant to verify whether the NCJ is independent of the legislative and executive authorities, including: (1) the reduction of ongoing four-year term in office NCJ members; (2) change in the manner of election to the benefit of the legislature leading the increase of appointments by political authorities; (3) irregularities in the process of appointing new members; as well as (4) the actual way in which the body exercises its constitutional responsibilities, and in particular, if it does so in a way which is capable of calling into question its independence in relation to the legislature and the executive (paras. 143–144).
31. The CJEU also indicated that the participation of a body such as the NCJ, in a process for the appointment of judges, may, in principle, contribute to making that process more objective. However, that is only the case provided that that body is itself sufficiently independent of the legislature and executive and of the authority to which it is required to deliver such an appointment proposal (paras. 137–138). Thus, the degree of independence enjoyed by the NCJ may become relevant when ascertaining whether the judges which it selects for appointment will be capable of meeting the requirements of independence and impartiality (para. 139).
32. These findings have recently been confirmed by the CJEU in ruling in the case C-824/18 *A.B. and others* on the right to appeal against NCJ resolutions in the nomination process to the Supreme Court. In addition, and indeed, for the first time the CJEU has openly stated that the independence of a body such as the NCJ from the legislature and executive is open to doubt (para. 130), pointing i.a., to the possible existence of special relationships between members of the NCJ and the Polish executive (para. 131).
33. In addition, in this CJEU judgment, the conclusion is clear, that by restricting and then excluding any possibility of appealing NCJ resolutions on Supreme Court appointments, the Polish legislature has acted with the specific intention of preventing any possibility of exercising judicial review of all appointments made to the SC on the basis NCJ resolutions since the establishment of it in its new composition (para. 138).
34. The negative assessment of the National Council of the Judiciary was recently confirmed by the Court of Justice in its judgment of 15 July 2021 in the infringement case C-791/19

<sup>14</sup> SC judgments of 5.12.2019, case III PO 7/18, and 15.01.2020, cases III PO 8/18 and III PO 9/18.

<sup>15</sup> CJEU judgment of 24.06.2019, C-619/18, *Commission v. Poland*, para. 100.

<sup>16</sup> CJEU judgment of 19.11.2019, C-585/18, C-624/18 and C-625/18 *A.K. and Others (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court)*.



*Commission v. Poland* (see esp. paras. 104–107) as well as in the preliminary ruling of 6 October 2021 C-487/19 *W.Ż.* (see esp. paras. 146 and 150). Before that, the circumstances concerning the NCJ influenced the CJEU to issue two orders for interim measures: of 8 April 2020 (C-791/19 R) and of 14 July 2021 (C-204/21 R).

35. In this regard, it should be noted that the CJEU judgment in the case of *A.K. and others* has been deprived of a genuine significance in Poland, likewise the Supreme Court resolution of 23 January 2020 implementing the *A.K.* ruling in domestic procedural law. In a similar way, the national authorities have been seeking to impede the implementation of the judgments in *A.B. and others* (and *de facto* also in *W.Ż.*) by instituting proceedings before the Constitutional Tribunal in the case K 3/21. The intention of that case was to exclude the Polish judiciary from the requirements of the principle of effective judicial protection and to deprive rulings of the Court of Justice of their effectiveness. In the ruling of 7 October 2021 The Constitutional Tribunal not only granted the request of the Prime Minister, but indeed it went beyond its *petitio*.<sup>17</sup>
36. In fact, likewise efforts are now taken to render some of the ECtHR's judgments ineffective, as proven i.a. by the case lodged by the Prosecutor General on 27 July 2021 before the Constitutional Tribunal following the ECtHR judgment in the case of *Xero Flor v. Poland* (case K 6/21).

#### VI. Judgments and resolutions of the Supreme Court

37. On the basis of the above CJEU guidelines made in *A.K.* ruling, the Polish Supreme Court made such an assessment for the first time in its judgment of 5 December 2019. The three-judge panel of the Supreme Court (Chamber of Labour and Social Security) held that the National Council of the Judiciary is not an impartial and independent body (case no. III PO 7/18). The same position was then corroborated in two subsequent rulings of 15 January 2020 by the same SC Chamber (cases no. III PO 8/18 and III PO 9/18) as well as by the joined chambers of the Supreme Court in the binding resolution of 23 January 2020 which implemented the *A.K.* ruling into Polish procedural law.

#### VII. Systematic use of oppressive measures against judges

38. Over the past few years, the Commissioner for Human Rights has intervened in numerous cases of judges subjected to the practice by domestic authorities taking form of disciplinary proceedings, criminal law measures (lifting up judicial immunity) or administrative measures: cancellation of secondment to a higher court, suspension in duties, transfer to another court division, etc. In this respect, the CHR has gathered extensive documentary, which it can make available to the Court upon request.
39. These measures are used as a disguised form of reprisal for the stance taken by some judges in their judicial decisions that do not correspond to the expectations of representatives of the executive bodies or in relation to the judges' criticism, publicly expressed, of the changes made to the judiciary in recent years. Such measures may interfere with judicial independence, and because of their nature may additionally raise issues under guaranteed of judges' private life (Art. 8) and their free speech (Art. 10).

<sup>17</sup> See: <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej> (access: 19.10.2021).

40. The review of state practice in applying some measures against judges, indicates the intention of national authorities to impact both the individual judge directly affected by such measures as well as, indirectly, the entire judicial community, when the steps taken against a particular judge are meant to be an example, an illustration for the others.
41. They can therefore produce a chilling effect, the very existence of which – regarding disciplinary proceedings – was already established by the CJEU in judgment C-791/19 – “disciplinary regime being used in order to create, with regard to those judges who are called upon to interpret and apply EU law, pressure and a deterrent effect” (para. 157). The ultimate goal of such practice is gaining influence over the jurisprudential activities of the courts and the content of their decisions. For this reason, the CJEU held that by allowing the content of judicial decisions to be classified as a disciplinary offence involving judges, Poland violated the principle of effective judicial protection.

#### IX. Conclusions

42. The National Council of the Judiciary was created as an institutional guarantor of the principle of separation of powers in relation to the judiciary and was entrusted with safeguarding judicial independence. While the legislative, executive and judicial branches are represented in the NCJ, the political power was not meant to gain a dominant position in it, making the NCJ tasks unachievable. Yet, the circumstances, manner and nature of the changes made to the National Council of the Judiciary in 2018 deprived it of the qualities of a constitutional body designed to safeguard the independence of courts and judges
43. The National Council of the Judiciary has already been found by the Court in its *Reczkowicz* judgment to lack sufficient independence and therefore to fail to ensure a procedure for the nomination of judges compliant with Convention requirements, e.g. to be based on the merits, objective criteria and a transparent process. Nor does it guarantee that in other matters relating to the exercise of judicial office, such as promotion or transfer, the procedure involving it will meet the requirements of the Convention unless there is a right of appeal against its decisions to an independent, impartial court established by law.

## Załącznik 2.7

### *Pionka przeciwko Polsce (26004/20)*

#### **Written comments of the Commissioner for Human Rights in the case of *Pionka v. Poland* (Application no. 26004/20)**

1. Pursuant to Rule 44 (3) (a), (5) and (6) Rules of the European Court of Human Rights (ECtHR) and on the basis of the leave granted by the President of the First Section, the Commissioner for Human Rights (CHR) wishes to submit the written observations related to the present case.

#### I. General Observations

2. The case pending before the Court addresses the lawfulness of appointments to the Polish Supreme Court (SC) since 2018. The essential questions are, whether the newly shaped nomination process met the ECHR requirements; whether it was based on objective criteria and a fair procedure; whether it guaranteed independence and impartiality of those nominated, and whether they were *lawfully established as judges*. *The case also concerns violations of the applicant's right to family and private life as a result of decisions taken by the Supreme Court (SC)*.
3. The ever more firmly established body of case-law of the European Court of Human Rights (esp. *Ástráðsson v. Iceland*)<sup>1</sup> and the Court of Justice of the European Union (see esp. *Simpson and HG; A.K. and others; CJEU*)<sup>2</sup> reaffirm the European standard that the appointment procedure for judges must be carried out in strict observance of national rules and based on objective substantive conditions and fair procedural rules in order to ensure appointment of the most qualified candidates, both in terms of their professional (technical) competence and moral integrity<sup>3</sup>. This lay the foundation for the appointment process whose essence is to provide the judge with the legitimacy to resolve disputes in a democratic society, guarantee individuals access to justice, and inspire confidence in judicial decisions. Without guaranteeing both components – the proper establishment as well as independence and impartiality – the right to a court becomes illusory, and likewise illusory becomes the protection of all individual rights enforced before a court.
4. The decisions of the Supreme Court are not subject to a subsequent review by a judicial body that could resolve doubts regarding their compliance with the ECHR and remedy any irregularities found. Thus the present case, likewise with the case of *Reczkowicz and Others v. Poland* (applications no. 43447/19, 49868/19, 57511/19), may impact the status of

---

<sup>1</sup> ECtHR judgment of 1.12.2020 *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* [GC].

<sup>2</sup> CJEU judgment of 26.03.2020, C542/18 RX-II and C543/18 RX-II *Simpson and HG*; CJEU judgment of 19.11.2019, C-585, 624 and 625 *A.K. and others*.

<sup>3</sup> See i.a. *Ástráðsson* [GC], para. 220–222.

judges and the decisions of the top judicial body which exercises a supervisory role over all common courts in Poland. The cases are therefore essential, and may have far-reaching and long-standing consequences for guaranteeing the independence of the judiciary, maintenance of the separation of powers and the preservation of the rule of law in Poland.

5. The Commissioner for Human Rights was a third-party intervener in the *Ástráðsson* case. The CHR has also submitted written observations in the case of *Reczkowicz*. The views expressed in both *amici curiae* briefs remain relevant in the present case as well. Nevertheless, the scope, nature and gravity of the defects in Polish judicial system are far more severe than the irregularities identified in the Icelandic case.
6. In the present intervention, the Commissioner for Human Rights would like to make the following main submissions:
7. *First*, the nomination process to the newly established Disciplinary Chamber of the Supreme Court was regulated and carried out in an unlawful manner. Public authorities carried out the process in this way, not to offer sufficient guarantees of independence and impartiality to those appointed.
8. Therefore, the fundamental aim of the judicial appointment process has been compromised – it failed to ensure the independence of the appointed persons from the extrajudicial bodies and failed to provide them with the legitimacy required to resolve legal disputes.
9. *Second*, the intentionality, systemic nature and gravity of infringements in the nomination process to the Disciplinary Chamber of the Supreme Court result in the refusal to extend the guarantee of irremovability of judges to those persons and restrict the application of the principle of legal certainty to decisions adopted by them.

## II. Irregularities in the process of appointing Supreme Court judges as of 2018

10. The deficiencies in the appointment of Supreme Court judges as of 2018 are due to (a) unconstitutional legislative amendments; (b) the staffing of the National Judicial Council (NCJ) with persons *de facto* chosen by the government; and (c) the sham nature of the candidate selection process.
  1. Circumstances of the establishment, staffing and operation of the National Council of the Judiciary (NCJ)
11. The constitutional role of the NCJ in the process of appointing SC judges is defined by two essential tasks: (i) submitting motions to the President of the Republic for appointments to judicial posts (Article 179 Constitution), and (ii) upholding the independence of courts and judges (Article 186(1) Constitution). The establishment, staffing and operation of the Council should therefore ensure that it is capable of fulfilling its role. The following considerations are essential to assess, if the NCJ meets the necessary requirements, so that its nominees can be then accepted as legitimate judges: (a) the procedure and nature of legislative changes with respect to NCJ; (b) the course of the election of the new members of the Council; and additionally (c) further activities of the NCJ since it was re-staffed; the latter permitting to assess whether it demonstrates objective appearance of independence.
12. *First*, the Act of 8 December 2017 amending the Act on the National Council of the Judiciary introduced new rules for the election of judicial members of the Council. The election of 15 judges, so far elected by their peers, was entrusted to the Sejm, contrary to the constitutional rule (Article 187 (1) Constitution), according to which the Sejm elects only

four members of the Council from among the members of the Sejm. The interpretation that there is a constitutional principle of the election of judges to the NCJ by their peers was confirmed by the Constitutional Tribunal (CT) in 2007, when it held that the Constitution clearly states that members of the NCJ shall be judges elected by judges<sup>4</sup>.

13. As a result of the change, the legislature and executive branches granted themselves almost a monopoly over the formation of the Council, contrary to the constitutional principle of the separation and balancing of powers (Article 10 (1) Constitution). At present, 23 of all 25 members of the Council are appointed by these extrajudicial branches.
14. *Second*, with the same amendment, the legislature also decided to prematurely terminate the four-year term of the then judicial members of the Council, thus violating another constitutional rule (Article 187 (3) Constitution). These issues are also examined by the ECtHR in the pending cases: *Grzęda v. Poland* (43572/18), and *Żurek v. Poland* (39650/18).
15. *Third*, the election of new Council members, held in spring 2018, was boycotted by the vast majority of Polish judges. As a result, out of a total number of about 10 thousand Polish judges, only 18 candidates applied for 15 positions in the NCJ. This defeated the objective of the representativeness of the Council's composition which was provided by legislative and executive bodies as a reason to adopt the changes.
16. *Fourth*, the new composition of the NCJ consists of persons related to the executive, and especially to the Minister of Justice. It embraces judges previously delegated to the Ministry of Justice, or those appointed by the Minister as presidents of courts<sup>5</sup>.
17. *Fifth*, the new composition of the National Council of the Judiciary was formed even contrary to the rules adopted on 8 December 2017. E.g. judge Maciej Nawacki was elected to the Council by the Sejm despite the failure to meet the formal condition of submitting candidacy to the NCJ, i.e. obtaining the minimum number of judges' or citizens' signatures<sup>6</sup>.
18. *Sixth*, the analysis of NCJ's activities after it was re-staffed in 2018 necessitates the conclusion that the Council no longer fulfils the constitutional role of the guardian of judicial independence. The NCJ does not intervene in cases of judges against whom disciplinary or criminal proceedings are initiated or administrative measures applied.
19. The NCJ undertakes measures aimed at its own legitimization. True aim of the Council's application of 22 November 2018 submitted to the Constitutional Tribunal (case K 12/18) was to obtain confirmation of its own status and constitutionality of the legislative changes made with regard to the Council<sup>7</sup>.
20. In September 2018 the European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) suspended the membership of the NCJ. The KRS was parallelly stripped of its voting rights and excluded from participation in ENCJ activities. On 28th October 2021 the ENCJ found that that

<sup>4</sup> See CT judgment of 18.07.2007, case K 25/07, para. III.4. A different view was presented in the judgment of the CT of 20.06.2017 (case K 5/17). In that case, the CT adjudicating panel was composed i.a. by persons appointed to positions previously lawfully taken (see: ECtHR judgment in case *Xero Flor v. Poland*).

<sup>5</sup> Out of the 15 elected members of the Council, as many as 10 were submitted by persons related to the Ministry, 9 were appointed by the Minister of Justice as court's President or Vice-President in the preceding period, 9 were active in committees or teams of the Ministry, and 4 were directly employed by the Ministry.

<sup>6</sup> See i.a. the SC resolution of 23.01.2020, para. 32, p. 41.

<sup>7</sup> The apparent nature of the application was acknowledged even by the Constitutional Tribunal itself, see CT judgment of 25.03.2019, case K 12/18, para. III.1.

the NCJ does not comply with its statutory rule anymore. The ENCJ ruled that the NCJ “does not safeguard the independence of the Judiciary, it does not defend the Judiciary, or individual judges, in a manner consistent with its role as guarantor, in the face of any measures which threaten to compromise the core values of independence and autonomy”<sup>8</sup>. For those reasons the ENCJ expelled the NCJ on 28<sup>th</sup> 2021.

21. The Commissioner for Human Rights submits that the legal and factual circumstances of reshaping the NCJ in 2018 have deprived it of the attribute of independence and the ability to objectively nominate judges. Indeed, they lead, in the present case, to the undermining of all appointments made by the NCJ to the Disciplinary Chamber.
2. The course of nominations to the Supreme Court in 2018
22. As a result of the adoption of a new Act on the Supreme Court in late 2017,<sup>9</sup> the model for the nomination of SC judges was radically changed. Any involvement of the Supreme Court in the evaluation of candidates was excluded. The process was substantially impoverished and diluted, whilst fully entrusted to the NCJ, after it was re-staffed. The Commissioner for Human Rights does not question the legislator’s prerogative to design and regulate the process of appointing judges. The CHR also recognizes that the Convention does not impose any specific model for the appointment of judges. Yet, the Convention and the ECtHR case law require the State party to respect the requirements of Articles 6 and 13 in the appointment process to the national court. The Commissioner considers, that the nomination of judges of the Supreme Court Disciplinary Chamber in 2018 did not meet these requirements.
23. *First*, the nomination procedure was initiated by an act of the President of the Republic<sup>10</sup>, issued without the countersignature of the Prime Minister (PM) as required under Article 144(3) of the Constitution. It sets a closed list of prerogatives with respect to which the President acts alone without PM’s countersignature. The announcement of vacancies in the Supreme Court, which formally initiates the qualification procedure, is not included on that enumerative list. The procedure was therefore launched on the basis of an act which, by virtue of Article 143(2) Constitution, has never become valid.
24. *Second*, the contest to the Supreme Court was boycotted by the vast majority of the legal community in Poland. For the 44 positions announced, only 216 candidates applied out of all those eligible, i.e. judges, prosecutors, advocates (*adwokaci*), attorneys at law (*radcowie prawni*) and notaries. Thus, regardless of other circumstances affecting the deficiencies of the nomination process, the possibility of selecting the best candidates to the most important court in Poland was jeopardized.
25. *Third*, the National Council of the Judiciary did not carry out a genuine verification of the applications. The process was a sketchy examination of the candidacies, based on limited material, mostly submitted by the candidates themselves. The process of assessing the candidates consisted of a several-minute conversation between the council and the candidate.
26. *Fourth*, the resolutions of the NCJ, in which it recommended judges to the SC were appealed to the Supreme Administrative Court (SAC) by some those candidates who were refused

<sup>8</sup> See ENCJ’s statement on the website: <https://www.encj.eu/node/605> (access: 03.11.2021).

<sup>9</sup> Act of 8.12.2017 on the Supreme Court, original text in *Dziennik Ustaw* of 2018, item 5.

<sup>10</sup> Announcement of the President of the Republic No. 127.1.2018 of 24.05.2018 on the vacancies of judicial positions in the Supreme Court, *Monitor Polski* of 2018, item 633.



the recommendation. For that reason the NCJ acts of recommendation have not become final. Additionally, by ordering interim measures, the SAC suspended the execution of a number of such resolutions – so that the acts have not become enforceable, either. In spite of this, the President handed over the appointment acts to the persons recommended. The candidates accepted the acts of appointment.

27. *Fifth*, the CJEU in the case *C-824/18 A.B. and others* ruled that the limitation, and in particular the exclusion of the judicial control of decisions concerning the presentation of candidates for judges of the Supreme Court, may constitute a violation of the provisions of the TEU. In addition, and indeed, for the first time the CJEU has openly stated that the independence of a body such as the NCJ from the legislature and executive is open to doubt (para. 130), pointing i.a., to the possible existence of special relationships between members of the NCJ and the Polish executive (para. 131).
28. *Sixth*, the process of nominating judges to the Supreme Court was not subjected to effective judicial control neither before the final appointment by the President nor after the appointment (see below Section IV).

### III. Lack of effective judicial review and remedy

#### 1. Review prior to the appointment

29. The process of appointing Supreme Court judges could not have been subjected to effective judicial review, neither at the stage of the NCJ adopting of preliminary (preparatory) act recommending some candidates for appointment and rejecting the others, nor after the final act, i.e. the actual appointment by the President of the Republic.
30. Originally, at the opening of the contest to the Supreme Court in 2018, the appeal against the NCJ resolution was still possible to the Supreme Administrative Court. In the course of the contest, the Act on NCJ was amended by legislator<sup>11</sup> and the partial *res judicata* of NCJ resolutions was introduced<sup>12</sup>. It provided that a resolution of the NCJ becomes final with respect to the request for appointment, unless challenged by all participants in the proceedings. It also limited the effectiveness of rulings of the SAC repealing the NCJ resolutions, in such a way that, despite the repeal of the NCJ's act, no opportunity was provided for the appellant to return to the competition proceedings in which the resolution was adopted (see Article 44 (4) of the Act on the NCJ).
31. Subsequently, the judicial review of the nomination process was entirely excluded. Initially, following the judgment of the Constitutional Tribunal of 25 March 2019 (Case K 12/18),<sup>13</sup> and then, by way of a statutory amendment of 26 April 2019.<sup>14</sup> Judicial review was abrogated even though it was required by national law. It is submitted that effective judicial review of NCJ resolutions in contests for the Supreme Court was intentionally excluded. This occurred in contravention of the well-established constitutional obligation to provide judicial review

<sup>11</sup> Act of 20.07.2018 amending the Law on the organization of common courts and certain other acts, *Dziennik Ustaw* of 2018, item 1443.

<sup>12</sup> New Article 44(1b) of the Act on the NCJ.

<sup>13</sup> It should be noted that the case K 12/18 was decided with the participation of persons appointed to the positions previously lawfully taken. For a more complex account, see the Commissioner for Human Rights third party intervention of 28.10.2020 in the case of *Żurek v. Poland* (application no. 39650/18), para. 17–25.

<sup>14</sup> Act of 26.04.2019 on the amendment of the Act on the National Council of the Judiciary and the Law on the organization of administrative courts, *Dziennik Ustaw* of 2019, item 914.

of NCJ resolutions, as confirmed by the Constitutional Tribunal in 2008 (case SK 57/06).<sup>15</sup> An exclusion of this nature violates a fundamental national constitutional rule. The exclusion was entirely arbitrary and it covered only candidates for judges to the Supreme Court.

## 2. Review after the appointment

32. The ex-post control of the appointment and the fulfillment of the requirements of independence and impartiality of the judge, has been deprived of any real significance as a result of a range of actions by the national authorities of a diverse nature.
33. *First*, a number of legislative changes were adopted to preclude judicial review when the doubts concerning the independence of judges appointed with the participation of the new NCJ were raised. First, the 2019 Act<sup>16</sup> prohibited the review of the lawfulness of the appointment of judges with the participation of the new NCJ. Second, the Act vested the exclusive power to rule on the independence of judges in the Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs staffed by persons affected by similar concerns to those they were to rule on (*nemo iudex*).<sup>17</sup> Third, the Law required continuation of judicial proceedings even if the independence of the court or the independence of the judge was challenged.<sup>18</sup> Fourth, the Law prescribed that requests concerning the determination of lawfulness of a judge's appointment were left without examination.<sup>19</sup>
34. *Second*, the system of disciplinary responsibility is intentionally and systemically used to deter judges from assessing the guarantees of independence. National authorities initiate disciplinary proceedings or apply measures of an administrative nature (dismissal from the delegation to a higher court, removal from official duties, transfer to another department) against judges who act in favour of preserving judicial independence.
35. *Third*, the Chamber for Extraordinary Control and Public Affairs deforms the *A.K.* ruling in its case-law. Its resolution of 8 January 2020 (Case No. I NOZP 3/19), reaffirmed by the subsequent decisions of this Chamber, prohibit the examination of the legal effects of the appointment acts and limit the application of the CJEU ruling in the remaining scope.
36. *Fourth*, national authorities initiate proceedings before the Constitutional Tribunal in order to delegitimize the *A.K.* ruling and nullify the Supreme Court's resolution of 23 January 2020 which implemented the CJEU judgment.<sup>20</sup>

## IV. Failure to comply with Convention requirements in the appointment of Supreme Court judges

37. The circumstances discussed above indicate that the selection and appointment to the Supreme Court Disciplinary Chamber since 2018 was in manifest and flagrant breach of the regulations and principles of national law and European standards.

<sup>15</sup> See CT judgment of 27.05.2008, case SK 57/06, para. III.5.

<sup>16</sup> Act of 20.12.2019 on amending the Law on the system of common courts, the Act on the Supreme Court and some other acts, *Dziennik Ustaw* of 2020, item 190.

<sup>17</sup> Art. 26(2), Art. 82(2)–(3) Act of 8.12.2017 on Supreme Court, *Dziennik Ustaw* of 2019, item 825.

<sup>18</sup> Art. 26(2) *in fine* Act on SC.

<sup>19</sup> Art. 26(3) Act on SC.

<sup>20</sup> See esp. (1) decision of the Constitutional Tribunal of 21.04 2020 on the competence dispute between the Sejm of the Republic of Poland and the Supreme Court and between the President of the Republic of Poland and the Supreme Court (case Kpt 1/20); (2) judgment of the Constitutional Tribunal of 20.04.2020 on the motion of the Prime Minister to examine the compatibility of the Supreme Court's resolution with the Constitution of the Republic of Poland, the EU Treaty, the ECHR and the Polish legislation (case U 2/20).

38. All the above-mentioned defects lead to a conclusion that the judges nominated to the Supreme Court Disciplinary Chamber in 2018, were not properly appointed and judicial bodies (benches) with their participation have not been properly established by law

#### V. Judgments related to the Disciplinary Chamber of the Polish Supreme Court

39. The problem of examining cases by a body that does not meet the criteria of an independent and impartial court has become the subject of cases decided by the Court of Justice of the European Union, and then accordingly reflected in rulings of the Polish Supreme Court.<sup>21</sup>

40. Under the preliminary ruling procedure (Article 267 TFEU), in the case *A.K. and others* the Court indicated that the right to an effective remedy precludes disputes concerning the application of EU law from being the exclusive jurisdiction of a body which is not an independent and impartial court. The CJEU pointed out that the court hearing the case should assess whether the objective circumstances in which a given body was created and its features, as well as the way in which its members were appointed, may raise, in the opinion of individuals, justified doubts as to the independence of this body from the factors external, in particular from the direct or indirect influence of the legislature and the executive, and its neutrality in relation to the interests competing before it. The above elements may lead to the lack of signs of independence or impartiality displayed by this authority, which could undermine the trust that the judiciary should inspire in these entities in a democratic society (paras. 141–153).

41. In the infringement case C-791/19 *Commission v. Poland* ruled that Poland failed to fulfill its obligations by a member state by failing to ensure the independence and impartiality of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court. Before that, CJEU issued order for interim measures of 8 April 2020 (C-791/19 R).

42. In response to above mentioned order for interim measures, the Disciplinary Chamber requested the Constitutional Tribunal to examine whether the provisions of the TEU, in so far as they result in the obligation of a EU Member State to execute provisional measures relating to the shape of the system and functioning of the constitutional organs of the judiciary of that State, comply with the provisions of the Constitution of RP. The Constitutional Tribunal ruled that selected TEU provisions, in so far as the Court of Justice of the European Union imposes *ultra vires* obligations on the Republic of Poland as a Member State of the European Union, by issuing interim measures relating to the system and jurisdiction of Polish courts and the procedure before Polish courts are inconsistent with the Polish Constitution.<sup>22</sup>

43. The CJEU also issued an order on interim measures of 14 July 2021 (C-204/21 R), in which the Republic of Poland was obliged, i.a., to suspend the application of the provisions under which the Disciplinary Chamber of the SC is competent to hear in applications for authorisation to initiate criminal proceedings against judges or trainee judges or to place them in provisional detention, arrest them or summon them to appear before it, and to refrain from referring cases covered by that article to a court which does not meet the requirements of independence.

44. The provisions of the TEU on the basis of which the above-mentioned judgments of the CJEU were issued, were found by the Constitutional Tribunal to be inconsistent with the Polish Constitution in a case initiated by the Prime Minister<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> SC judgments of 5.12.2019, case III PO 7/18, and 15.01.2020, cases III PO 8/18 and III PO 9/18.

<sup>22</sup> See CT judgment of 14.07.2021, case P 7/20.

<sup>23</sup> See CT judgment of 7.10.2021, case K 3/21.

45. In its judgment in *Ástráðsson*, the Court underlined the paramount importance of a rigorous process for the appointment of judges to ensure that the most qualified candidates, both in terms of technical competence and moral integrity, are appointed to judicial posts.<sup>24</sup> In the context of the Polish judicial appointment procedure, the application of *Ástráðsson* test led in the *Reczkowicz* case to a conclusion that the Disciplinary Chamber does not meet the requirements of the court established by law.<sup>25</sup>

#### VI. Aspects related to the right to respect for private and family life (Article 8)

46. A series of violations of the rights by the SC Disciplinary Chamber and the lack of action by the legislator to remedy the situation led to unfavorable events in the applicant's life. An authorization to institute criminal proceedings against the applicant issued by Disciplinary Chamber undoubtedly had an impact on his private life. Such matters are widely commented in professional circles and have effects for the future.

47. Article 8 of the Convention applies to protection reputation<sup>26</sup>. Reputation is part of the individual identity and mental integrity, imposing on national courts a duty to protect it, even if there is criticism in this regard in the context of public debate<sup>27</sup>.

48. The arbitrary actions of the authorities, including inadequate actions of the national prosecutor's office, led to criminal charges against the applicant. Although the applicant had provided all explanations, he reported the irregularities as soon as he found out about them.

49. The reference to the principle of compliance with the law means that the interference must be based on a provision of a national law. The Tribunal must give a statute a content that complies with its interpretation in domestic law, unless the opinions expressed by the domestic courts show strong reasons to disagree with it<sup>28</sup>.

50. District Court for Łódź Śródmieście in Łódź (*Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi*) by a judgment of August 6, 2021, ref. V K 1134/20 acquitted the applicant of the alleged acts. The judgment is not final.

51. The Commissioner for Human Rights considers that in the complainant's case there were no grounds for imposing a measure on him, and that the actions had been taken by the body appointed in gross violation of the law.

#### VII. Conclusion

52. The Commissioner for Human Rights considers that the persons appointed to the Supreme Court Disciplinary Chamber since 2018 were nominated in a deficient procedure that was contrary to the law in force. The persons appointed were established in a flagrant violation of Polish law and, for that reason, in violation of the ECHR requirements. The circumstances of their nomination gave rise to sustainable, legitimate doubts as to their independence and impartiality. In consequence, a Supreme Court's adjudicating panel in the present case with the participation of a person so appointed, cannot be regarded as a "court established by law" within the meaning of Article 6(1) ECHR. The above violations are also confirmed by the increasing jurisprudence of the CJEU and the ECtHR.

<sup>24</sup> ECtHR judgment of 1.12.2020 *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* [GC], para. 222.

<sup>25</sup> ECtHR judgment of 22.07.2021 *Joanna Reczkowicz v. Poland*.

<sup>26</sup> ECtHR judgment of 25.02.1992 *Pfeifer and Plankl v. Austria*.

<sup>27</sup> ECtHR judgment of 14.10.2008 *Petrina v. Romania*.

<sup>28</sup> ECtHR judgment of 19.10.2005 *Roche v. the United Kingdom*.

## Załącznik 2.8

### *Juszczyszyn przeciwko Polsce (35599/20)*

#### **Written comments of the Commissioner for Human Rights in the case of *Juszczyszyn v. Poland* (Application no. 35599/20)**

Pursuant to Rule 44 (3) (a), (5) and (6) Rules of the European Court of Human Rights (ECtHR) and on the basis of the leave granted by the President of the First Section, the Commissioner for Human Rights (CHR) wishes to submit the written observations related to the present case.

#### I. General Observations

1. The case pending before the Court addresses the lawfulness of appointments to the Polish Supreme Court (SC) since 2018. The essential questions are, whether the newly shaped nomination process met the ECHR requirements; whether it was based on objective criteria and a fair procedure; whether it guaranteed independence and impartiality of those nominated, and whether they were lawfully established as judges. The case also concerns violations of the applicant's right to family and private life, limitation on use of restrictions on rights and interference with property rights as a result of decisions taken by SC.
2. The ever more firmly established body of case-law of the European Court of Human Rights (esp. *Ástráðsson v. Iceland*)<sup>1</sup> and the Court of Justice of the European Union (see esp. *Simpson and HG; A.K. and others*)<sup>2</sup> reaffirm the European standard that the appointment procedure for judges must be carried out in strict observance of national rules and based on objective substantive conditions and fair procedural rules in order to ensure appointment of the most qualified candidates, both in terms of their professional (technical) competence and moral integrity.<sup>3</sup> This lay the foundation for the appointment process whose essence is to provide the judge with the legitimacy to resolve disputes in a democratic society, guarantee individuals access to justice, and inspire confidence in judicial decisions. Without guaranteeing both above mentioned components the right to a court becomes illusory, and likewise illusory becomes the protection of all individual rights enforced before a court.
3. The decisions of the Supreme Court are not subject to a subsequent review by a judicial body that could resolve doubts regarding their compliance with the ECHR and remedy any irregularities found. Thus the present case, likewise with the case of *Reczkowicz and Others v. Poland* (applications no. 43447/19, 49868/19, 57511/19), may impact the status of judges and the decisions of the top judicial body which exercises a supervisory role over all

---

<sup>1</sup> ECtHR judgment of 1.12.2020 *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* [GC].

<sup>2</sup> CJEU judgment of 26.03.2020, C-542/18 RX-II and C-543/18 RX-II *Simpson and HG*; CJEU judgment of 19.11.2019, C-585, 624 and 625 *A.K. and others*.

<sup>3</sup> See i.a. *Ástráðsson* [GC], para. 220–222.

common courts in Poland. The cases are therefore essential and may have far-reaching and long-standing consequences for guaranteeing the independence of the judiciary, maintenance of the separation of powers and the preservation of the rule of law in Poland.

4. The Commissioner for Human Rights was a third-party intervener in the *Ástráðsson* case. The CHR has also submitted written observations in the case of *Reczkowicz*. The views expressed in both *amici curiae* briefs remain relevant in the present case as well. Nevertheless, the scope, nature and gravity of the defects in Polish judicial system are far more severe than the irregularities identified in the Icelandic case.
5. In the present intervention, the Commissioner for Human Rights would like to make the following main submissions:
  - *First*, the Polish law, against the standards resulting from the ECHR, does not provide the right to an effective remedy in the event of a judge's dismissal from the delegation. It is worth noticing that the procedure of secondment judges raises many doubts.
  - *Second*, the Disciplinary Chamber ignores the judgments of the ECtHR and CJEU and continues its activities, issuing rulings in cases involving, *inter alia*, judges opposing the legal changes.
  - *Third*, national and disciplinary authorities, use various means to discipline judges who oppose changes in the legal system.

## II. Dismissal of a judge from the secondment

6. The applicant, while examining an appeal in a civil case, following the judgment of the CJEU in *A.K. case*, issued an order requesting the Chancellery of the Sejm of the Republic of Poland to present the list of support for the candidatures of new members of the National Council of the Judiciary appointed in 2018, for the purpose of verifying the legitimacy of the appointment of a judge adjudicating in the first instance. The Minister of Justice immediately recalled the judge from the delegation to the higher court, the disciplinary officer initiated disciplinary proceedings against him and the President of the District Court in Olsztyn suspended the judge from performing his duties. Judge Juszczyzyn was therefore repressed for the decision made in the sphere of adjudication, taking into account the guidance of the CJEU. It should be noted that all three measures taken initially against the judge were decided either directly by the Minister of Justice or by a person appointed by him (disciplinary officer), the president of the court – and a member of the new NCJ.
7. The applicant lodged a complaint to the Voivodship Administrative Court against the act of the Minister of Justice of 25 November 2019 regarding his dismissal from secondment to the District Court in Olsztyn. The court rejected the complaint, arguing that the contested act is not an act within the meaning of administrative law and as such is not subject to the jurisdiction of administrative courts.

## Right to an effective remedy

8. In the case *Biligen v. Turkey* (1571/07) it was emphasized that due to the important role of judges in guaranteeing the rights of the ECHR, there must be procedural safeguards against their judicial autonomy being jeopardized by inappropriate external or internal influences. In view of these and the required public confidence in the administration of justice in matters relating to the careers of judges, only serious considerations could exceptionally justify the lack of judicial review.



9. The selection, appointment and promotion of judges, objective criteria, accompanied by a transparent procedure, are considered to be a standard guaranteeing their independence and autonomy, preventing arbitrary interference or improper exercise by the authorities of their freedom. The selection of judges must be based on merit and objective criteria not only to ensure public confidence in the judiciary but also to strengthen the guarantee of the judge's personal independence. The rules of international law relating to the appointment of judges should also apply in cases relating to the transfer of judges. It was also noted that judges cannot uphold the rule of law and implement ECHR standards if domestic law deprives them of their independence and impartiality. Therefore, it is unjustified to exclude judges from the protection of Article 6 of the Convention in matters relating to employment conditions with reference to a special bond of loyalty and trust in the State.<sup>4</sup>

#### Secondment of judges by the Minister for Justice

10. The possibility available to the Minister for Justice to terminate the secondment of a judge at any time, in particular in the case of a secondment to a higher court, could give an individual the impression that the assessment to be carried out by the seconded judge who is to hear and determine his or her case will be influenced by the fear of termination of the secondment.<sup>5</sup>

11. CJEU noticed, that possibility to terminate the secondment of a judge at any time and without any publicly known reason could also give the seconded judge the feeling of having to meet the expectations of the Minister for Justice. Moreover, the termination of the secondment of a judge without that judge's consent is liable to have effects similar to those of a disciplinary penalty. The second subparagraph of Article 19(1) TEU requires that the regime applicable to such a measure provide all the necessary guarantees to prevent any risk of such a regime being used as a means of exerting political control over the content of judicial decisions, which means, *inter alia*, that it must be possible for that measure to be legally challenged in accordance with a procedure which fully safeguards the rights enshrined (see, to that effect, judgment of 6 October 2021, *W.Ż. (Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs of the Supreme Court – Appointment)*, C-487/19, EU:C:2021:798, paragraphs 115 and 118).

12. In conclusion, it was noted that the Minister for Justice – who is also the Public Prosecutor General – has, on the basis of criteria which are not officially known, the power to second judges to higher courts and to terminate their secondment, at any time and without being required to give reasons for that decision, with the result that, during the period of those judges' secondment, they are not provided with the guarantees and the independence which all judges should normally enjoy in a State governed by the rule of law. Such a power cannot be considered compatible with the obligation to comply with the requirement of independence.<sup>6</sup>

13. The Commissioner would like to emphasize that the procedure of secondment raises doubts for years and they have been raised by the Commissioner nationally. Changes to the law related to the judiciary, which have taken place in recent years, intensified these reservations.

<sup>4</sup> ECtHR judgment of 9.03.2021, *Biligen v. Turke*, app. no. 1571/07, paras. 58, 63, 79, 96.

<sup>5</sup> CJEU judgment of 16.11.2021, joined cases C-748/19 to C-754/19, paras. 81–83, 87.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

### III. The activity of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court

#### Judgments related to the Disciplinary Chamber of the Polish Supreme Court

14. The problem of examining cases by a body that does not meet the criteria of an independent and impartial court has become the subject of cases decided by the Court of Justice of the European Union, and then accordingly reflected in rulings of the Polish Supreme Court.<sup>7</sup>
15. Under the preliminary ruling procedure (Article 267 TFEU), in the case *A.K. and others*, the Court indicated that the right to an effective remedy precludes disputes concerning the application of EU law from being the exclusive jurisdiction of a body which is not an independent and impartial court. The CJEU pointed out that the court hearing the case should assess whether the objective circumstances in which a given body was created and its features, as well as the way in which its members were appointed, may raise, in the opinion of individuals, justified doubts as to the independence of this body from the external factors, in particular from the direct or indirect influence of the legislature and the executive, and its neutrality in relation to the interests competing before it. The above elements may lead to the lack of signs of independence or impartiality displayed by this authority, which could undermine the trust that the judiciary should inspire in these entities in a democratic society (paras. 141–153).
16. On 8 April 2020, the Court of Justice delivered an order suspending the functioning of the Disciplinary Chamber, taken on the basis of Article 279 TFEU.<sup>8</sup> The order was issued in the course of the infringement proceedings initiated by the European Commission in October 2019 under Article 258 TFEU. The pleas concern the functioning of the system of disciplinary responsibility of judges and the violation by Poland of the principle of effective judicial protection and the right of national courts to make references for a preliminary ruling.
17. In the order of 8 April 2020, the CJEU decided to suspend the application of the provisions of the Supreme Court Act establishing the Disciplinary Chamber (Article 3(5) of the Act) and determining its competence *ratione materiae* (Article 27 and Article 71(1) of the Act). In addition, the Court ordered to refrain from referring the cases pending before the Chamber to a panel which does not meet the requirements of independence indicated, in particular, in the *A.K.* ruling.<sup>9</sup> Issuing the order, the Court held that the matter was urgent and that the measures were necessary to preserve the full effectiveness of the future Court ruling and to protect the Polish justice system from irreversible damage.
18. On 14 July 2021 the CJEU issued also an order on interim measures (C-204/21 R) in which the Republic of Poland was obliged, i.a., to suspend the application of the provisions under which the Disciplinary Chamber of the SC is competent to hear in applications for authorisation to initiate criminal proceedings against judges or trainee judges or to place them in provisional detention, arrest them or summon them to appear before it, and to refrain from referring cases covered by that article to a court which does not meet the requirements of independence.
19. On 15 July 2021, the CJEU in the case C-791/19 *Commission v. Poland* ruled that Poland failed to fulfill its obligations by a member state by failing to ensure the independence and impartiality of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court.

<sup>7</sup> SC judgments of 5.12.2019, case III PO 7/18, and 15.01.2020, cases III PO 8/18 and III PO 9/18.

<sup>8</sup> CJEU Order of 8.04.2020, C-791/19 R, *Commission v. Poland*, EU:C:2020:277.

<sup>9</sup> CJEU judgment of 19.11.2019, C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. and others*, EU:C:2019:982.

## Activities of the national authorities and the Disciplinary Chamber

20. On 5 August 2021 the First President of the Supreme Court issued a decision limiting the activities of the Disciplinary Chamber in relation to the incoming disciplinary and immunity cases of judges.<sup>10</sup> The order stipulated that in cases already assigned, judges were only required to consider refraining from examining them (§ 4).
21. Despite the above-mentioned rulings, the Disciplinary Chamber of the Supreme Court has continued to consider cases of judges concerning, i.a., lifting of their judicial immunity enabling criminal responsibility of judges. When ruling on the permission to bring a judge to criminal justice, the Chamber also decides on the suspension of the judge from exercising professional activities and the reduction in remuneration. The latter are based on the provisions on disciplinary responsibility, i.e. Article 129 (2) and (3) of the Law on the organization of ordinary courts.
22. On 16 November 2021 the Disciplinary Chamber has decided to remove Maciej Ferek, judge of the District Court in Kraków, and reduce his remuneration. The judge was suspended for the execution of the judgments of the CJEU and the ECtHR of July 2021 concerning, i.a. the Disciplinary Chamber and the NCJ.<sup>11</sup>
23. So far, the national authorities have not taken any actions that would solve the problems arising with the functioning of the Disciplinary Chamber. First of all, the government did not propose a repair legislative proposals.

## Activities of the Constitutional Tribunal

24. After the issuance of the interim measures in the case C-791/19 R, the Disciplinary Chamber of the Supreme Court requested the Constitutional Tribunal to examine whether the provisions of the TEU, in so far as they result in the obligation of a EU Member State to execute provisional measures relating to the shape of the system and functioning of the constitutional organs of the judiciary of that State, comply with the provisions of the Constitution of RP. The Constitutional Tribunal ruled that selected TEU provisions, in so far as the Court of Justice of the European Union imposes *ultra vires* obligations on the Republic of Poland as a Member State of the European Union, by issuing interim measures relating to the system and jurisdiction of Polish courts and the procedure before Polish courts are inconsistent with the Polish Constitution.<sup>12</sup>
25. On 7 October 2021 the Constitutional Tribunal, in the case initiated by the Prime Minister, ruled that the provisions of the TEU on the basis of which the judgments of the CJEU C-719/19 and C-204/21 R were issued, were found by to be inconsistent with the Polish Constitution.<sup>13</sup> The Constitutional Tribunal stated, inter alia, that the provisions of the TEU, which authorize to review of the legality of the procedure of appointing a judge, including the review of the legality of the act of appointment of a judge by the President of the Republic of Poland, the review of the legality of the resolution of the National Council of the Judiciary containing an application to the President for the appointment of a judge, as well as a domestic court finding that the judge's appointment process is defective and,

<sup>10</sup> See an order of 5 August 2021, no. 90/2021, [https://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/Zarz\\_PP\\_SN\\_90\\_2021.pdf](https://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/Zarz_PP_SN_90_2021.pdf)

<sup>11</sup> SC judgment of 16 November 2021, I DO 13/21.

<sup>12</sup> See CT judgment of 14.07.2021, case P 7/20.

<sup>13</sup> See CT judgment of 7.10.2021, case K 3/21.

as a result, of the judge's refusal recognition of a judge as a judge, are inconsistent with the provisions of the Polish Constitution.

26. Further cases concerning the provisions of the TEU on the basis of which the CJEU applied interim measures against Poland were registered in the Constitutional Tribunal under ref. no. K 5/21 and K 8/21.
27. In its judgment in *Ástráðsson*, the Court underlined the paramount importance of a rigorous process for the appointment of judges to ensure that the most qualified candidates, both in terms of technical competence and moral integrity, are appointed to judicial posts.<sup>14</sup> In the context of the Polish judicial appointment procedure, the application of *Ástráðsson* test led in the *Reczkowicz* case to a conclusion that the Disciplinary Chamber does not meet the requirements of the court established by law.<sup>15</sup>
28. In fact, likewise efforts are now taken to render some of the ECtHR's judgments ineffective, as proven i.a. by the case lodged by the Prosecutor General on 9 November 2021 before the Constitutional Tribunal following the ECtHR judgment in the case of *Reczkowicz* (case K 7/21).
29. Following the ECtHR judgment in the case of *Xero Flor v. Poland*, the Constitutional Tribunal ruled that Article 6(1) ECHR to the extent to which the concept of a tribunal used in this provision covers the Constitutional Tribunal and to the extent to which it grants the ECtHR the competence to assess the legality of the election of judges of the Constitutional Tribunal is inconsistent with some provisions of the Polish Constitution.<sup>16</sup>
30. The national authorities, through the judgments of the Constitutional Tribunal, seek in such a way to curtail the legal effect of the judgments of the ECtHR and the CJEU in the national legal system.

#### IV. The alleged violation of Article 8 (right to private life)

31. The question of the alleged violation of Article 8 of the Convention is, in Commissioner's view, a very important and relevant as this right has been until now treated as a rather secondary issue in Polish cases concerning rule of law and judicial independence. It is, nevertheless, not a negligible one. The violations of special status of judges are not only the source of a systemic threat for safeguards of the right to a fair trial (Article 6), but also of an important individual restriction of rights of persons exercising judicial profession. In the context of the new disciplinary regime in Poland the lack of action by the legislator to remedy the situation of uncertainty over the changes in judicial system can lead to considerable unfavorable events in the life of a judge who is facing dilemmas linked to these issues in her/his work. The actions taken by the Disciplinary Chamber can undoubtedly have an impact on the private life and the right to property with major implications for the future employment or reputation. It is especially the case of the judges who are being repressed for decisions they make in the sphere of adjudication, notably by taking into consideration requirements flowing from international law such as EU law and the case-law of the CJEU as well as the Convention and the jurisprudence of the Court.
32. According to the Court's case law the definition of private life under Article 8 of the Convention is broad and not exhaustive<sup>17</sup>. It is not restricted to the notion of the individual's

<sup>14</sup> ECtHR judgment of 1.12.2020 *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* [GC], para. 222.

<sup>15</sup> ECtHR judgment of 22.07.2021 *Joanna Reczkowicz v. Poland*.

<sup>16</sup> See CT judgment of 24.11.2021, case K 6/21.

<sup>17</sup> ECtHR judgment of 16.12.1992, *Niemietz v. Germany*, para. 29.

‘inner circle’ and comprises to a certain degree the right to establish and develop relationships with other human beings (‘private social life’). As such, it does not exclude activities of a professional nature, since they provide a significant opportunity of developing relationships with the outside world<sup>18</sup>. Furthermore, in case *Denisov*, the Court expressly confirmed that the situation in which the measure affecting the individual’s professional life has or may have serious negative impact on his or her social or professional reputation is covered by Article 8 ECHR as well<sup>19</sup>. The protection of individual interests with regard to professional activities under this provision extends also to employment in the public context<sup>20</sup>.

33. The applicability of Article 8 of the Convention to the interference with the person’s reputation has been determined by the Court by a severity test<sup>21</sup>. In line with the case law of the Court, the applicants are obliged to identify and explain the concrete repercussions on their private life and the nature and extent of their suffering, and to substantiate such allegations in a proper way<sup>22</sup>. The Commissioner wishes only to underline the objective nature of the actions taken against the applicant in the present case which were clearly linked to the way in which he was exercising his judicial duties and which were, moreover, made public in a large-scale campaign covered by various media. Such situations may indeed raise the problem of preserving the good name of the judges who are subject to disciplinary proceedings and whose good reputation, which is necessary in case of every public servant and, all the more, of persons working for justice, is undermined. Therefore every possible action by public authorities which could infringe upon such reputation should be based on criteria set out by law, duly justified by a reliable statement of reasons and limited to what is strictly linked with the exercise of professional duties.

34. Under Article 8 of the Convention any interference by a public authority with the exercise of the right to private life is permissible only if it is done in accordance with the law and is necessary in a democratic society. The grounds of justification of restrictive measures and proportionality thereof must be interpreted narrowly<sup>23</sup>. According to the Court’s case law one of the most important aims of Article 8 is to protect individuals from arbitrary interferences with their privacy by public authorities<sup>24</sup>. This is especially in the case where there is a risk of interference with judicial independence. Therefore in matters such as in the present case judges should be given procedural rights which would protect them from arbitrariness of legislative or executive power<sup>25</sup>. Although, as presented in the first section of this submission, such risks call for judicial protection and, therefore, application of guarantees of the right to fair trial under Article 6, the obligation to state reasons and possibility of review by an organ independent from the executive or legislative power should be seen as a bare minimum of protection<sup>26</sup>. The lack of these guarantees can constitute a ground to find violation of Article 8 of the Convention.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> ECtHR judgment of 25.09.2018 *Denisov v. Ukraine*, paras. 107 and 112.

<sup>20</sup> ECtHR judgment of 25.09.2001, *P.G. and J.H. v. the United Kingdom*, app. no. 44787/98.

<sup>21</sup> *Denisov*, cited above, paras. 111–112.

<sup>22</sup> *Ibidem*, para. 114.

<sup>23</sup> ECtHR judgment of 06.09.1978, *Klass and others v. Germany*, app. no. 5029/71, para. 42.

<sup>24</sup> ECtHR judgment of 27.10.1994, *Kroon and others v. the Netherlands*, app. no. 18535/91, para. 31.

<sup>25</sup> See *mutatis mutandis*, ECtHR judgment of 5.05.2020 *Kövesi v. Romania*, app. no. 3594/19, para. 124; ECtHR judgment of 29.06.2021, *Broda and Bojara v. Poland*, app. nos. 26691/18 et 27367/18, para. 121.

<sup>26</sup> cf. *Broda and Bojara v. Poland*, cited above, para. 144.

35. In the present case it should be underlined that the legality of restrictions should be interpreted in the light of the principle of compliance with domestic jurisprudence: according to the Court's case law the assessment of the restriction of legality of the restriction should take due account of the disagreement expressed by the domestic courts on the interpretation of legal provisions in question<sup>27</sup>. This means, *mutatis mutandis*, that under the Convention judges should not be openly criticized and consequently be subject to disciplinary charges for disagreeing with representants of executive powers in cases where the constitutionality or conventionality of these provisions remain dubious. In conclusion, the legality of interference with the right set out in Article 8 cannot be limited to the mere existence of a legal basis in national law for disciplinary proceedings but should be based on an existing consensus or firm status of other legal provisions which are allegedly infringed upon by the judge.
36. A strict observation of the requirements indicated above is particularly necessary in cases where there the interference with the interest of the judge is intended to produce a chilling effect on persons exercising judicial profession and which, by the consequence, undermines judicial independence. The Commissioner for Human Rights would like to again refer to objective nature of the restriction in the cases of judges expressing critical opinions about changes in the Polish judiciary, who have been affected by oppressive actions undertaken by national authorities. The Commissioner submits that disciplinary, administrative as well as criminal law measures have been regularly taken with the intention of undermining the credibility of judges, depriving them of the authority and confidence of the public. The practice of disciplinary authorities indicates that these proceedings were not initiated in order to hold the judge responsible for any actual misconduct but rather to exert pressure on the entire judicial community. Therefore, the exclusion clause denying Convention protection when the loss of reputation is the foreseeable consequence of one's own misconduct or offence to law, should not be applicable to such cases and the restriction cannot be deemed justified.

V. The alleged violation of Article 18  
and disguised illegitimate character of purposes

37. The conclusion mentioned in the previous section allows for consideration of the present case in the context of a possible violation of Article 18 of the Convention. The core idea of this provision is to prevent States from pursuing illegitimate aims that are prohibited under the Convention by apparently declaring legitimate aims of restrictions. The improper motive of the authorities must be established on a reliable factual basis and mere doubts or the fact that the measures had only secondary effect that could be envisaged under Article 18 are not sufficient<sup>28</sup>. The proof of the illegitimate aim must also be made 'beyond reasonable doubt'<sup>29</sup> (*Merabishvili v. Georgia*, app. no. 72508/13, para. 314). However, the assessment of the case under Article 18 can be made on the basis of circumstantial evidence taking into consideration information about the primary facts, or contextual facts or sequences of events which can form the basis for inferences about the primary facts with help of reports or statements by international observers, non-governmental organizations or the media, or the decisions of other national or international courts which can shed light on the case presented to the Court (*ibidem*, para. 314–317).

<sup>27</sup> ECtHR judgment of 19.10.2005 *Roche v. the United Kingdom*.

<sup>28</sup> Report of the Commission in the case *Sunday Times*, app. no. 6538/74, paras. 263, 265.

<sup>29</sup> ECtHR judgment of 27/11/2017, *Merabishvili v. Georgia*, app. no. 72508/13, para. 314.



38. The alleged violation of Article 18 should be particularly seriously taken into consideration where the ulterior purpose of the authorities seems to interfere with ‘a matter of indisputable gravity for democracy’<sup>30</sup>. In this context the aim of Article 18 is of an utmost importance for the observation of the Convention what has been underlined by the Court stating that existence of improper motive of restriction can amount to finding a violation of Article 18 even if the assessment under the provision of the Convention which is combined with it does not allow for concluding an infringement<sup>31</sup>. As such, according to *travaux préparatoires* of the Convention, the prohibition set out in this Article intends to prevent situations which can be destructive for the principles of democracy and the rule of law<sup>32</sup> and the Court is called upon to use it in order to counter ‘misuses of power’ assailing the ideals and values of a society governed by these principles<sup>33</sup>.
39. It is important to mention that in order to effectively invoke protection under Article 18 it is not necessary to demonstrate that a measure exclusively pursues a prohibited purpose. Such situations are extremely rare in reality and too strict interpretation of Article 18 could hamper achievement of its aim. In cases of plurality of declared and real purposes of a given measure it is also important to highlight that these purposes can change over time<sup>34</sup> and also that the analysis of the general aim of a legislative provision should be detached from establishment of these purposes in the context of its individual application which can deviate from this aim. The assessment of the Court, as presented above, should take due account of the circumstances of the case, especially with regard to the general political and social background which raise doubts about legitimate character of intentions of State authorities.
40. In Commissioner’s view, the need to proceed to such assessment in the present case can constitute an opportunity to clarify on situations falling under Article 18 in cases of mixed purposes in the context of the lack of blatant or manifest character of illegitimate character of the aim<sup>35</sup>. The Commissioner would only like to submit that there are scenarios where a decision of State authorities can be objectively motivated by a legitimate aim in a part but it predominantly pursues nefarious purposes. These situations show that despite formal and apparent legality of declared purposes destined to secure legal certainty – which is a legitimate aim under the Convention – some measures, as for their effects, do not properly address these purposes in a way which, moreover, can have considerable negative impact on safeguarding rights established in the Convention and on the preservation of democratic society based on rule of law. The Court should therefore reflect on a more nuanced approach to situations where Article 18 is invoked in cases of *prima facie* legality which constitutes a particular challenge for tackling measures undermining rule of law from the strictly legalistic perspective.
41. It can be deduced from the existing case law of the Court that measures which are applied in order to prevent a due protection of fundamental rights are particularly susceptible of constituting violation of Article 18<sup>36</sup>. The cases in which these measures prevent effective

<sup>30</sup> ECtHR judgment of 13.11.2007, *Cebotari v. Moldova*, no. 35615/06, paras. 52–53.

<sup>31</sup> see: ECtHR judgment of 19.05.2004, *Gusinskiy v. Russia*, app. no. 70276/01, para. 74.

<sup>32</sup> C. Heri, ‘Loyalty, Subsidiarity, and Article 18 ECHR: How the ECtHR Deals with Mala Fide Limitations of Rights’, *European Convention on Human Rights Law Review* 1(2020), p. 26.

<sup>33</sup> *Merabishvili v. Georgia*, cited above, para. 145.

<sup>34</sup> *Ibidem*, para. 165.

<sup>35</sup> Cf., ECtHR judgment of 9.02.2019, *Navalnyy v. Russia*, app. no. 43734/14.

<sup>36</sup> See *mutatis mutandis*: ECtHR judgement of 17.03.2016, *Jafarov v. Azerbaijan*, app. no. 69981/14, para. 158.

protection of rights accorded by the system of the Convention are of particular importance<sup>37</sup>. In Commissioner's view this reasoning should be extended also to cases where the national courts act in order to preserve rights established in other legal systems, for example under EU law within the application of the CJEU's judgments, if these rights can be deemed analogous to the Convention. Only by this the effectiveness of the Convention can be secured in a more systemic and preventive manner.

42. Notwithstanding the above, the Commissioner would like to submit that the exercise of judicial function constitutes a particular area of independence and it is very difficult to imagine scenarios in which limiting the judges' discretion to adjudicate could be seen as a legitimate interest of public character. In the cases such as the present one it seems not possible to establish a clear offence of a 'manifest breach of law' in the exercise of judicial function when there is a clear lack of consensus over doubts about real legality of newly adopted provisions of judicial reform, especially that the latter has been subject to strong contestation and many successful challenges before both domestic and national courts. Too large acceptance of disciplinary proceedings as legitimate and proportionate under the Convention in such circumstances could hamper the judicial power in exercising its duty to uphold rule of law by exercising judicial review of actions undertaken by other branches powers. The configuration of authorities competent in such proceedings, which are mostly linked to or under pressure of executive power, can cast further doubts on this.
43. In this context it is important to mention that the system of disciplinary responsibility in Poland has been, in the past few years, intentionally and systemically used to deter judges from assessing the guarantees of independence. National authorities have been initiating disciplinary proceedings or applying measures of an administrative nature (dismissal from the delegation to a higher court, removal from official duties, transfer to another department) against judges who act in favour of preserving judicial independence. Such judges are also constantly subject to negative campaigns of the media linked with the government which can be seen as a violation of Article 8, as presented above. In Commissioner's view, these actions taken together should be carefully analysed as a potential converging evidence of violation of Article 18, particularly in the light of their detrimental effect on judicial independence as a systemic and multifaceted direct and indirect enforcement of government's policy towards the judiciary.

#### Conclusions

44. A manifest breach of domestic law that adversely affected the basic principles of the procedure for appointing judges of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court has already been found by the Court in the *Reczkowicz* judgment. 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". The Disciplinary Chamber, despite binding judgments of EtCHR and CJEU, continues its activity.
45. The Commissioner considers that the imposition of the disciplinary measures against the applicant was unjustified and had a tremendous impact on his professional and private life. It should be emphasized that these actions were taken by the body appointed in gross violation of the law and in order to create a chilling effect.

---

<sup>37</sup> See case on effectivity of the application procedure: *Cebotari v. Moldova*, cited above, para. 46.



Oddajemy do rąk Czytelnika trzeci tom publikacji poświęconej orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości UE oraz dokumentom innych unijnych instytucji odnoszących się do problemu praworządności w Polsce. Cykl rozpoczął wydany w 2020 r. tom *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*. W 2021 r. opublikowany został drugi tom – *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*. Tom trzeci obejmuje zasadniczo wydarzenia jakie miały miejsce w 2021 r. Szerszy kontekst problemu wymagał, aby zakres przedmiotowy poszczególnych tomów objął również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz analizy dokonywane przez organizacje pozarządowe. W stosownym zakresie w publikacji odniesiono się także do argumentacji jaką w sporze o przestrzeganie zasady praworządności posługuje się rządząca obecnie w Polsce formacja polityczna.