

Praworządność w Polsce przed Trybunałem Sprawiedliwości UE w latach 2021–2022

Małgorzata Stanek*

Polski wymiar sprawiedliwości stał się obiektem szczególnego zainteresowania Trybunałów Europejskich. Kwartalnik IUSTITIA stara się dokumentować efekty tego zainteresowania. Poniżej przedstawiamy omówienie najważniejszych orzeczeń TSUE i opinii Rzecznika Generalnego dotyczących praworządności w Polsce w ostatnich dwóch latach.

Wyrok z 2.3.2021 r. w sprawie C-824/18 (A.B. i inni przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa)

Trybunał wskazał, że Państwo członkowskie nie może, bez naruszenia przy tym art. 267 TFUE w zw. z art. 4 ust. 3 akapit trzeci TUE, dokonywać w ustawodawstwie krajowym zmian, których szczególnym skutkiem jest uniemożliwienie podtrzymania wystosowanych już do Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i zapobieżenie w ten sposób wypowiedzeniu się przez Trybunał w przedmiocie takich wniosków, a także wykluczenie jakiegokolwiek możliwości przyszłego powtórnego wystąpienia przez sąd krajowy z analogicznym wnioskiem. TSUE przypomniał, że na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE każde państwo członkowskie powinno zatem zapewnić w szczególności, by organy należące – jako „sądy” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej (zob. wyrok z 5.11.2019 r., *Komisja przeciwko Polsce*, C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo). Niezbędne na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. Konieczne jest upewnienie się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne podejmowania decyzji dotyczących powoływania sędziów są sformułowane w sposób nieprowadzący do po-

wstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni powołani. Na podstawie art. 179 Konstytucji RP akt, w którym KRS rekomenduje danego kandydata do powołania do pełnienia urzędu sędziego SN, stanowi warunek *sine qua non*, aby taki kandydat mógł na nie zostać powołany przez Prezydenta RP. Rola KRS w tym procesie nominacyjnym jest zatem pierwszoplanowa. W tym kontekście stopień niezależności KRS od polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu powierzonych jej zadań może mieć znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z prawa Unii. Z uwagi na to, iż decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania sędziów SN nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej, istotny może być także sposób, w jaki określono zakres odwołania przysługującego od uchwały KRS, która obejmuje rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tego sądu, a w szczególności kwestia, czy to odwołanie umożliwia zapewnienie skutecznej kontroli sądowej takich uchwał, przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie,

Postanowienie z 14.7.2021 r. w sprawie C-204/21

TSUE zarządził wobec Polski środki tymczasowe zobowiązujące ją do:

- 1) zawieszenia, po pierwsze, stosowania przepisów, na podstawie których Izba Dyscyplinarna jest właściwa do orzekania w sprawach o zezwolenie na pociągnięcie sędziów i asesorów sądowych do odpowiedzialności karnej lub na ich tymczasowe aresztowanie, zatrzymanie lub przymusowe doprowadzenie, oraz po drugie, zawieszenia skutków wydanych już uchwał Izby Dyscyplinarnej zezwalających na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub jego tymczasowe aresztowanie, a także do powstrzymania się od przekazania wyżej wskazanych spraw do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności;
- 2) zawieszenia stosowania przepisów, na podstawie których Izba Dyscyplinarna jest właściwa do orzekania w sprawach dotyczących statusu sędziów SN i pełnienia przez nich urzędu, w szczególności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów SN i w sprawach z zakresu przeniesienia sędziego SN w stan spoczynku oraz do powstrzymania się od przekazania

* Autorka jest sędzią Sądu Administracyjnego w Łodzi.

tych spraw do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności;

- 3) zawieszenia stosowania przepisów zezwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za badanie spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy;
- 4) zawieszenia stosowania przepisów krajowych w zakresie, w jakim zakazują sądom krajowym badania spełnienia wymogów Unii dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy;
- 5) zawieszenia stosowania przepisów przekazujących do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych rozpoznawanie zarzutów braku niezawisłości sędziego lub braku niezależności sądu;
- 6) powiadomienia Komisji, nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia postanowienia Trybunału o wszystkich środkach, które przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia.

Trybunał wskazał, że skutek zarządzenia powyższych środków tymczasowych Izba Dyscyplinarna nie tylko nie może orzekać w sprawach dyscyplinarnych sędziów, ale również w tzw. sprawach immunitetowych. Wobec tego nie może decydować o zezwoleniu na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej. Jednocześnie zawieszono skutki podjętych przez tę Izbę uchwał zezwalających na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub jego tymczasowe aresztowanie. Co więcej, sprawy o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub jego tymczasowe aresztowanie, zatrzymanie lub przymusowe doprowadzenie, powinny być od daty postanowienia kierowane do Izby Karnej SN. Ponadto Izba Dyscyplinarna została zobowiązana do powstrzymania się do orzekania w sprawach dotyczących statusu sędziów SN i pełnienia przez nich urzędu, sprawy te należy przekazać do rozpoznania Izbie Pracy SN.

Na mocy tego postanowienia zawieszono stosowanie przepisów tzw. ustawy kagańcowej zakazujących działań „kwestionujących istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”, w szczególności zawieszono przepisy, które zezwalają na wszczęcie wobec sędziego postępowania dyscyplinarnego za „kwestionowanie skuteczności powołania sędziego” i orzeczenie wobec niego kary przeniesienia na inne miejsce służbowe albo usunięcie z zawodu.

TSUE zawiesił również przepisy przekazujące do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. W tej sytuacji sądy samodzielnie powinny rozpoznawać powyższe wnioski.

Wyrok z 15.7.2021 r. w sprawie C-791/19

Trybunał przypominał, że z art. 2 TUE wynika, że Unia opiera się na wartościach – takich jak państwo prawne – które są wspólne państwom członkowskim. Wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi oraz w szczególności między ich sądami, opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym państwa członkowskie dzielą szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia.

Państwo członkowskie nie może zatem zmienić swego ustawodawstwa w sposób prowadzący do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego, której konkretny wyraz daje w szczególności art. 19 TUE. Państwa członkowskie są zobowiązane powstrzymać się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską. Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii wyrażoną w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a obecnie potwierdzoną w art. 47 karty praw podstawowych. Na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE każde państwo członkowskie powinno zatem zapewnić w szczególności, by organy należące – jako „sądy” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej.

Organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, ale przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

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. Przepisy krajowe regulujące odpowiedzialność dyscyplinarną, zakwestionowane przez Komisję, mogą stanowić przedmiot kontroli pod kątem ich zgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Izba Dyscyplinarna

Z mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE każde państwo członkowskie jest zobowiązane zapewnić, by system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów krajowych należących do ustanowionego przez to państwo systemu środ-

ków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii przestrzegają zasady niezawisłości sędziowskiej, także poprzez zagwarantowanie, by orzeczenia wydawane w postępowaniach dyscyplinarnych wszczynanych wobec sędziów tych sądów podlegały kontroli organu, który sam spełnia wymogi nieodłącznie związane ze skuteczną ochroną sądową, w tym wymóg niezależności.

TSUE stwierdził, że okoliczności związane z powołaniem nowego składu Krajowej Rady Sądownictwa mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do niezależności KRS i jej roli w procesie nominacyjnym, który doprowadził do powołania członków Izby Dyscyplinarnej:

- 23 z 25 członków KRS w nowym składzie zostało wyłonionych przez polską władzę wykonawczą i ustawodawczą lub są członkami tych władz. Tymczasem tego rodzaju zmiany mogą prowadzić do powstania ryzyka – które dotychczas nie istniało w ramach wcześniej obowiązującego sposobu dokonywania wyboru – zwiększonego wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej na KRS oraz naruszenia niezależności tego organu;
- nowy skład KRS został powołany w następstwie skrócenia trwającej czteroletniej kadencji, przewidzianej w art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, członków, którzy do tej pory wchodzili w skład tego organu.

Nie gwarantując niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej oraz godząc w ten sposób w niezawisłość tych sędziów, i to, co więcej za cenę osłabienia ochrony wartości państwa prawnego w tym państwie członkowskim Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit pierwszy TUE.

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego w związku z wydaniem orzeczenia

Zdaniem TSUE, konieczne jest, by pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z wydaniem orzeczenia sądowego było ograniczone do absolutnie wyjątkowych wypadków i podlegało w tym zakresie obiektywnym i sprawdzalnym kryteriom związanym z wymogami dotyczącymi należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a także gwarancjom mającym na celu uniknięcie wszelkiego ryzyka nacisków zewnętrznych na treść orzeczeń sądowych i wykluczenie w ten sposób, w przekonaniu jednostek, wszelkiej uzasadnionej wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na takie naciski i ich neutralności względem ściągających się przed nimi interesów.

W tym celu jest kwestią zasadniczą, żeby zostały ustanowione w szczególności normy, które definiują w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny zachowania mogące spowodować powstanie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, tak aby zagwarantować niezawisłość stanowiącą integralny element powierzonego im zadania i uniknąć sytuacji, w której

sędziowie byliby narażeni na ryzyko pociągnięcia ich do odpowiedzialności dyscyplinarnej jedynie z powodu wydanego przez nich orzeczenia.

Definicje przewinienia dyscyplinarnego zawarte w przepisach art. 107 § 1 PrUstrSądPow i art. 97 § 1 i 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym nie pozwalają uniknąć ryzyka, że wspomniany system odpowiedzialności dyscyplinarnej będzie używany w celach wywierania nacisków na tych sędziów, na których ciąży obowiązek dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii, i wywoływania u nich efektu mrożącego, co może wpłynąć na treść wydawanych przez nich orzeczeń. Wspomniane przepisy godzą zatem w niezawisłość tych sędziów, i to, co więcej, za cenę osłabienia ochrony wartości państwa prawnego w Polsce, z naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Wyznaczanie przez Prezesa ID sądu dyscyplinarnego

W ocenie TSUE przepis art. 110 § 3 i art. 114 § 7 PrUstrSądPow – w zakresie, w jakim powierzają Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej prawo do dyskrecyjnego wyznaczania sądu dyscyplinarnego właściwego miejscowo do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom sądów powszechnych, czyli sędziom, na których może ciążyć obowiązek dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii – nie spełniają wymogu wynikającego z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z którym sprawy te powinny być rozpoznawane przez sąd „ustanowiony na mocy ustawy”. TSUE podzielił stanowisko Komisji, że w braku w szczególności jakichkolwiek określonych ustaw kryteriów regulujących korzystanie z tego uprawnienia może być ono wykorzystywane do powierzania określonych spraw konkretnemu sądowi dyscyplinarnemu, a w konsekwencji może być postrzegane co najmniej jako środek umożliwiający wykorzystywanie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych.

Ostatecznie TSUE orzekł, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a także że: dopuszczając, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 267 akapit drugi i trzeci TFUE.

Wyrok z 6.10.2021 r. w sprawie C-487/19

TSUE kolejny raz powtórzył, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kom-

petencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii oraz że może to dotyczyć w szczególności przepisów krajowych dotyczących przyjmowania decyzji o powołaniu sędziów lub, w stosownym wypadku, przepisów dotyczących odpowiedniej kontroli sądowej w kontekście takich postępowań nominacyjnych (zob. podobnie wyrok *A.B. i in.*, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z 20.4.2021 r., *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 48).

Przeniesienie sędziego bez jego zgody do innego sądu lub – jak to miało miejsce w sprawie w postępowaniu głównym – przeniesienie sędziego bez jego zgody między dwoma wydziałami tego samego sądu, mogą także naruszać zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów. Takie przeniesienia mogą bowiem stanowić środek służący kontrolowaniu treści orzeczeń sądowych, ponieważ nie tylko mogą one wpływać na zakres spraw przydzielanych danym sędziom do rozpoznania i prowadzenia spraw, które mają oni w swoim referacie, ale również mogą one mieć istotne następstwa dla życia i kariery tych sędziów oraz wywoływać skutki analogiczne do tych, z którymi wiążą się kary dyscyplinarne. Wymóg niezawisłości sędziowskiej, wywodzony z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE odczytywanego w świetle art. 47 karty praw podstawowych, oznacza, że system regulujący przeniesienie sędziego bez jego zgody musi zawierać, podobnie jak przepisy z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej, w szczególności gwarancje niezbędne do wyłączenia wszelkiego ryzyka, że ta niezawisłość zostanie zagrożona poprzez bezpośrednie lub pośrednie ingerencje z zewnątrz. Konieczne jest, by niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na mocy ustawy mógł, zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty praw podstawowych, przeprowadzić kontrolę zasadności takiej decyzji o przeniesieniu oraz zasadności decyzji o umorzeniu postępowania przyjętej przez organ taki jak KRS w ramach odwołania wniesionego od wspomnianej decyzji o przeniesieniu.

Trybunał przypomniał, że w swoich orzeczeniach, inspirowanych w tym zakresie orzecznictwem ETPCz, przyjmuje, że nieprawidłowość, której dopuszczono się przy powołaniu sędziów w ramach danego systemu sądownictwa, pociąga za sobą naruszenie wymogu dotyczącego ustanowienia sądu na mocy ustawy, w szczególności gdy nieprawidłowość ta ma taki charakter i wagę, że stwarza ona rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, będą mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrejonalnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów, co ma miejsce, gdy dotyczy to podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądownictwa.

Trybunał orzekł, że do sądu odsyłającego będzie należało uściślenie, w rozstrzygnięciu zagadnień prawnych przedstawionych mu przez Sąd Najwyższy (Izba Cywilna) w składzie trzech sędziów, że ten ostatni sąd powinien, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, uznać sporne postanowienie za niebyłe, czemu nie będzie mógł stanąć na przeszkodzie żaden przepis prawa krajowego.

Zgodnie 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. Każdy sąd krajowy orzekający w ramach swoich kompetencji ma, ściślej rzecz ujmując, jako organ państwa członkowskiego, obowiązek odstąpić od stosowania wszelkiego przepisu prawa krajowego sprzecznego z przepisem prawa Unii bezpośrednio skutecznym w ramach toczącego się przed tym sądem sporu (zob. wyrok z 18.5.2021 r., *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 248 i przytoczone tam orzecznictwo).

Wyrok z 16.11. 2021 r. w sprawach połączonych od C-748/19 do C-754/19

Trybunał stwierdził, 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. Wymóg niezawisłości sędziowskiej wymaga bowiem, by przepisy dotyczące takiego delegowania przewidywały niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego delegowania do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych, w szczególności w obszarze prawa karnego.

Zdaniem Trybunału, aby uniknąć uznaniowości i ryzyka manipulacji, decyzja dotycząca delegowania sędziego i decyzja o zakończeniu tego delegowania powinny być podejmowane na podstawie znanych wcześniej kryteriów i być należyte uzasadnione. Ponadto ponieważ odwołanie sędziego z delegowania bez jego zgody może spowodować dla niego skutki analogiczne do tych, z którymi wiążą się kary dyscyplinarne, taki środek powinien podlegać zaskarżeniu na drodze sądowej zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawo do obrony. Minister Sprawiedliwości dysponuje – na podstawie kryteriów, które nie są publicznie znane – uprawnieniem do delegowania sędziów do sądów wyższej instancji oraz do odwoływania ich z delegowania bez obowiązku uzasadniania tej decyzji, z tym skutkiem, że w okresie delegowania sędziowie ci nie są objęci gwarancjami niezawisłości i bezstronności, jakim zwykle powinni podlegać wszyscy

sędziowie w państwie prawnym. Tego rodzaju uprawnienia nie można uznać za zgodne z obowiązkiem przestrzegania wymogu niezawisłości.

Wyrok z 16.2.2022 r w sprawie C-157/21

TSUE oddalił skargę Rzeczypospolitej Polskiej przeciwko Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie Unii Europejskiej o stwierdzenie na podstawie art. 263 TFUE nieważności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16.12.2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.Urz. z 2020 r. L 433I, s. 1; sprostowanie Dz.U. z 2021 r. poz. 373, s. 94).

Trybunał przypominał, 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 21.12.2021 r., *Euro Box Promotion i in.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 160, 161 i przytoczone tam orzecznictwo). 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.

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 (zob. wyroki: z 20.4.2021 r., *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 63; z 18.5.2021 r., *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 162, a także z 21.12.2021 r., *Euro Box Promotion i in.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, 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.

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.

Z jednej strony, budżet Unii jest jednym z głównych instrumentów pozwalających na skonkretyzowanie w politykach i działaniach Unii wyrażonej w art. 2 TUE zasady soli-

darności, która sama stanowi jedną z podstawowych zasad prawa Unii (zob. analogicznie wyrok z 15.7.2021 r., *Niemcy przeciwko Polsce*, 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 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 z zaskarżonego rozporządzenia, wartości wskazanych w art. 2 TUE, do których należy państwo prawne.

To należyte zarządzanie finansami i owe interesy finansowe mogą bowiem zostać poważnie zagrożone wskutek naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim, ponieważ rzezone 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.

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 niezawisłe sądy kontroli – zarówno w państwach członkowskich, jak i na szczeblu Unii – jest nieodłącznym elementem państwa prawnego (zob. podobnie wyrok z 21.12.2021 r., *Euro Box Promotion i in.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 219, 222).

Co do warunku przewidzianego w art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, dotyczącego istnienia „naruszenia zasad państwa prawnego”, Trybunał zauważył, że art. 2 lit. a tego rozporządzenia stanowi, iż 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 rzezonego 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 zd. 2 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.

Artykuł 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 2.3.2021 r., *A.B. i in.*, 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 24.6.2019 r., *Komisja przeciwko Polsce*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 58, 59, a także z 5.11. 2019 r., *Komisja przeciwko Polsce*, C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 106, 107).

Artykuł 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 2.3.2021 r., *A.B. i in.*, C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 142–146).

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 dzielają, za wartość wspólną ich własnym tradycjom konstytucyjnym, której zobowiązały się przestrzegać w sposób trwały.

Wyrok z 22.3.2022 r., C-508/19 (*M.F. przeciwko J.M.*, przy udziale Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich)

Pytanie prejudycjalne miało na celu wyjaśnienie, czy na podstawie prawa Unii sądowi odsyłającemu (Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) przysługuje uprawnienie, którego nie posiada na gruncie prawa polskiego, do ustalenia nieistnienia stosunku służbowego sędziego z powodu wadliwości aktu powołania tego sędziego.

Trybunał przypomniał, że ustanowiona w art. 267 TFUE współpraca między Trybunałem a sądami krajowymi wymaga, co do zasady, by sąd odsyłający był właściwy do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, tak aby tego sporu nie można było uznać za czysto hipotetyczny. W niektórych

wyjątkowych okolicznościach można przyjąć odmienne założenie, takiego rozwiązania nie można jednak zastosować w niniejszej sprawie.

Powództwo wytoczone przez *M.F.* ma w ostateczności na celu podważenie ważności powołania *J.M.* do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN i rozwiązanie w ten sposób kwestii prawnej, która pojawia się w ramach postępowania dyscyplinarnego obecnie toczącego się przeciwko niej przed innym sądem, czyli postępowania sądowego odrębnego od postępowania głównego.

Wobec faktu, iż *M.F.* nie jest uprawniona do bezpośredniego zaskarżenia przed sądem powołania *J.M.* na Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej ani postanowienia *J.M.* wyznaczającego sąd dyscyplinarny właściwy do rozpoznania wspomnianej sprawy dyscyplinarnej, mogła ona podnieść przed owym sądem zarzut dotyczący ewentualnego wynikającego z tego postanowienia naruszenia jej prawa do tego, by rzezona sprawa została rozpoznana przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy.

Z tych względów Trybunał uznał pytanie prejudycjalne za niedopuszczalne.

Wyrok z 29.3. 2022 r., C-132/20 (*Getin Noble Bank*)

Trybunał stwierdził, że istnieje domniemanie, iż odesłanie prejudycjalne pochodzi od legalnego sądu, a obalić je może jedynie wyrok krajowego lub międzynarodowego sądu stwierdzający naruszenia procedury powołania tej osoby na stanowisko sędziowskie.

Odpowiadając na pytania sądu odsyłającego uznał m.in., że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty praw podstawowych oraz art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13 należy interpretować w ten sposób, że okoliczność, iż sędzia został po raz pierwszy powołany do pełnienia tego urzędu w państwie członkowskim lub po raz kolejny powołany do sądu wyższej instancji na podstawie aktu przyjętego przez organ niedemokratycznego reżimu panującego w tym państwie przed jego przystąpieniem do Unii, w tym także, jeżeli podstawą powołania tego sędziego na stanowiska sędziowskie po upadku owego reżimu był między innymi jego staż pracy wypracowany w czasie, gdy reżim ten obowiązywał, lub jeżeli złożył on ślubowanie sędziowskie wyłącznie w momencie, gdy został po raz pierwszy powołany przez organ tego reżimu do pełnienia urzędu sędziego, nie może sama w sobie wzbudzać w przekonaniu jednostek uzasadnionych i poważnych wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tego sędziego ani w rezultacie podważyć w przypadku składu orzekającego, w którym taki sędzia zasiada, jego przymiotu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

SUMMARY

Rule of law in Poland- – judgements of the ECJ – 2021–2022

The European Union is composed of States which have freely and voluntarily committed themselves to the common values referred to in Article 2 TEU.

It is for the Member States to establish a system of legal remedies and procedures ensuring for individuals compliance with their right to effective judicial protection in the fields covered by EU law.

A Member State cannot, amend its legislation in such a way as to bring about a reduction in the protection of the value of the rule of law (Article 19 TEU).

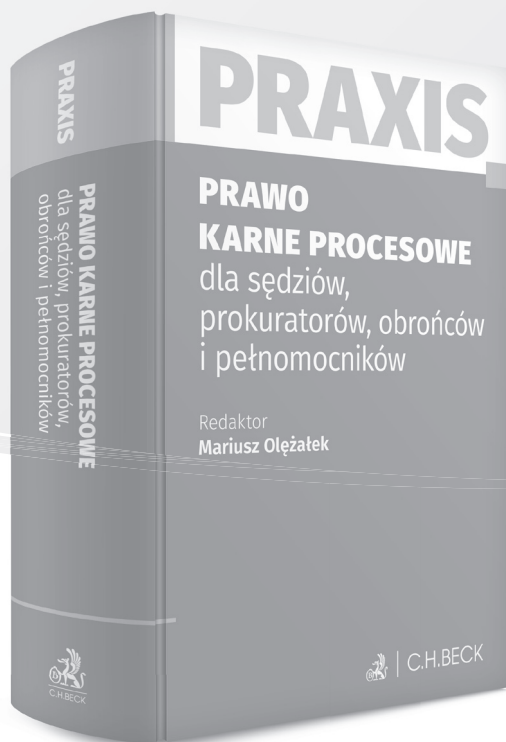
The ECJ finds that Poland has failed to fulfil its obligations, under the second subparagraph of Article 19(1) TEU, to provide remedies sufficient to ensure effective legal protection in the fields covered by EU law.

Key words: rule of law, EU's core values, independence, impartiality, judiciary, judges,

REKLAMA



Praktyczne narzędzie w procesie stosowania w praktyce



ksiegarnia.beck.pl

▪ Tel.: 81 46 13 300 ▪ E-mail: kontakt@beck.pl