



Warszawa, dnia 31 grudnia 2019 r.

Raport

w przedmiocie oceny, w **świele prawa Unii Europejskiej**, ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw

Sporządzony przez: **prof. dr. hab. Roberta Grzeszczaka** z Katedry Prawa Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Sporządzony dla: Krajowej Izby Radców Prawnych

Przedmiot raportu

Przedmiotem niniejszego raportu (dalej "**raport**"), przygotowanego na zlecenie Krajowej Izby Radców Prawnych, jest ocena konsekwencji przyjęcia przez polski parlament ustawy, której projekt poselski wpłynął do Sejmu w dniu 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (dalej „**ustawa**”), a który to projekt Sejm przyjął 20 grudnia 2019 roku i skierował do rozpatrzenia do Senatu RP¹.

Treść raportu dotyczy stosunku ustawy do prawa Unii Europejskiej oraz skutków, jakie są możliwe w sferze prawa Unii Europejskiej, w wypadku przyjęcia jej przez prawodawcę. Są to odpowiednio instrumenty, które mogą zastosować organy unijne (Komisja

¹ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, ustawę z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawę z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze.



Europejska, sądy unijne) w zw. z przyjęciem ustawy, a także inne konsekwencje, jak np. złamanie zasady zaufania między państwami i nierespektowanie wyroków sądów polskich w innych państwach członkowskich UE.

Konkluzje

1. Analiza regulacji wnoszonych w ustawie przekonuje, że ich źródłem jest wola zapobiegnięcia kontroli sądowej przeprowadzonych wcześniej reform sądownictwa w Polsce, a także zneutralizowanie skutków wyroków TSUE dotyczących praworządności i ochrony sądownictwa w państwach członkowskich, a zwłaszcza wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18. Prawo Unii Europejskiej stoi na przeszkodzie regulacjom krajowym, jak w ustawie z 20.12.2019, które naruszają niezawisłość sądową, chronioną na mocy art. 19 ust. 1 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.
2. Ustawa w swoich rozwiązaniach kwestionuje podstawową zasadę systemu integracyjnego, tj. pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej. Jak bowiem wyjaśnił TSUE w sprawie C-585/18 i in. - polskie sądy powinny sprawdzać zgodność Izby Dyscyplinarnej (a także Krajowej Rady Sądownictwa) z prawem UE i ignorować jurysdykcję Izby Dyscyplinarnej, jeżeli wynik kontroli będzie negatywny. Jednak przepisy ustawy, pod rygorem sankcji dyscyplinarnych, wyłączają możliwość kwestionowania ważności nominacji sądowych, w tym nominacji do Izby Dyscyplinarnej SN, nawet jeśli byłyby to nominacje sprzeczne z standardami prawa UE. W ten sposób ustawa eliminuje możliwość nadania pełnego skutku prawu Unii i dąży do ustanowienia nadrzędności przepisów krajowych nad prawem UE. Jest to oczywiste i poważne złamanie prawa UE, co z dużym prawdopodobieństwem zaskutkuje skutkować postępowaniem Komisji Europejskiej p. Polsce zainicjowanym formalnie po wejściu ustawy w życie.
3. Wszystkie organy władzy publicznej w Polsce mają bezwzględny obowiązek wykonywania wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 19 listopada 2019r. i orzeczenia Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019r., co wynika tak z zasady pierwszeństwa prawa UR jak i samej Konstytucji RP. Konstytucyjnym obowiązkiem parlamentu jest ustawowe zniesienie Izby Dyscyplinarnej w obecnym kształcie oraz przywrócenie niezależności KRS. Z trzech systemów prawnych, tj. prawa UE, Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Konstytucji RP wynika obowiązek oceny niezależności organów i uznania ich za sądy niezależne i niezawisłe, a tym samym mogące rozpatrywać sprawy obywateli.
4. Ustawa w kształcie poddanym pod obrady Senatu RP jest sprzeczna z prawem unijnym, nie tylko zaprzecza zasadzie pierwszeństwa prawa UE i zasadzie podziału kompetencji,



ale dokonuje obstrukcji obowiązku państwa do ustanowienia skutecznej ochrony uprawnień wynikających z prawa UE.

5. W konsekwencji wejścia ustawy w życie w kształcie obecnie procedowanym w Senacie należy spodziewać się skargi KE przeciwko Polsce w trybie art. 258 TFUE, wielce prawdopodobne jest złożenie przez KE wniosku o zastosowanie środków tymczasowych w postaci niestosowania przepisów ustawy z 20.12.2019 do czasu wydania przez TSUE wyroku, w przypadku niewykonania środków tymczasowych lub wyroku TS (przyjmując za przesądzone że będzie on niekorzystny dla Polski) KE może wystąpić o dotkliwe kary finansowe wobec RP; kolejna skarga Komisji Europejskiej – obok już procedowanych oraz wobec trwających postępowań z tytułu licznych pytań prejudycjalnych sądów polskich (art. 267 TFUE) związanych z reformami w systemie sądownictwa w Polsce należy spodziewać się szeregu negatywnych konsekwencji, zwłaszcza zaś – izolacji Polski w Unii Europejskiej, narażenia beneficjentów środków pomocowych na wstrzymanie wypłat (i innych form ograniczania przyznawania środków) w związku z nierespektowaniem zasady praworządności w Polsce, jak również, co w chwili przygotowywania raportu jest trudne do sprecyzowania gdy idzie o zakres skutków, ale podważanie zasady zaufania między państwami m.in. w wymiarze współpracy wymiarów sprawiedliwości, co może oznaczać, że będą kwestionowane nie tylko, jak dotąd, ENA wydane przez sądy polskie, ale również nie będą uznawane wyroki sądów polskich. Złamanie zasady zaufania, będącej podstawą funkcjonowania systemu integracyjnego – rynku wewnętrznego (wymiaru gospodarczego integracji) ale także podstawy dla budowania i funkcjonowania Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBiS), oznacza nieprzewidywalne w zakresie konsekwencji dla Polski, na końcu których jawi się chaos prawny, izolacja gospodarcza, prawna i polityczna.

Zastrzeżenia

1. Raport dotyczy oceny ustawy w sferze prawa Unii Europejskiej.
 2. Wnioski zaprezentowane w raporcie wynikają z analizy przepisów oraz wypowiedzi prezentowanych w doktrynie prawniczej, tj. stanowiska prezentowanego w literaturze prawniczej, a także też orzeczeń sądowych.
-



RAPORT

I. Uwagi wprowadzające – Unia Europejska jako wspólnota zbudowana na rządach prawa

1. Unia Europejska jest wspólnotą państw zbudowaną na rządach prawa, co jest powiązane zwłaszcza z zapewnieniem gwarancji dla zasad legalizmu oraz ochrony i kontroli sądowej – a więc zasad, które są podstawowym elementem współczesnych i demokratycznych systemów prawnych. Dlatego wartości takie jak demokracja, prawa obywateli i praworządność są szczególnie chronione we wszystkich państwach członkowskich i w UE, pozostając warunkiem wstępnym dla akcesji do Unii. Ich poszanowanie, tak samo jak poszanowanie całości zobowiązań prawnych wynikających dla tych państw z traktatów stanowiących Unię Europejską, tj. Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), chroni zwłaszcza zasada pierwszeństwa prawa Unii przed prawem krajowym, w kształcie nadanym jej orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).
2. Nie wdając się w polemiki – można przyjąć założenie, że „**praworządność**”, „**rządy prawa**” czy „**państwo prawne**” są tożsame i zmierzają do stanu, w którym państwo nie tyle wykonuje władzę za pomocą prawa, ale przede wszystkim jest w procesie rządzenia prawu podporządkowane. Istota zasady praworządności sprowadza się do tego, że państwo jest podporządkowane prawu. Praworządność wymaga zatem, by wszystkie publiczne władze działały w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i prawa podstawowe, oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów. W myśl zasady praworządności należy przestrzegać w szczególności **zasady legalizmu, pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władzy wykonawczej, zasady podziału władzy i skutecznej ochrony sądowej przez niezależne sądy**².
3. Jak wiadomo, integralną **cechą państwa prawa jest podział władzy**, gwarantujący niezależność sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej. Gwarancje

² Szereg orzeczeń TS, zob. np. wyrok TS z dnia 29 kwietnia 2004 r., CAS Succhi di Frutta, C-496/99, PECL:EU:C:2004:236, p. 63, wyrok z dnia 12 listopada 1981 r., sprawy połączone 212 do 217/80, ECLI:EU:C:1981:270, p. 10, wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Kovalkovas, C-477/16, ECLI:EU:C:2016:861, p. 36; wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., PPU Poltorak, C-452/16, ECLI:EU:C:2016:858, p. 35; wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, p. 58.



niezawisłości i bezstronności, jak wskazuje w swoim licznym orzecznictwie TSUE, wymagają współlistnienia szeregu zasad i reguł, odnoszących się w szczególności co do **składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania**. Pozwalają one wykluczyć wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności organu sprawującego funkcje sądowe od czynników zewnętrznych oraz co do zachowania neutralności względem ścierających się przed nim interesów. **Niezależność wymiaru sprawiedliwości zakazuje także, w odniesieniu do sądu, „hierarchicznych ograniczeń lub zależności od innych organów, które mogą wydawać (...) nakazy lub wytyczne”³**, co stanowi szczególnie istotny standard niezależności sądownictwa w świetle wydarzeń w Polsce związanych z reformowaniem sądownictwa, a zwłaszcza analizowanej tu ustawy.

4. Trybunał Sprawiedliwości wskazuje wyraźnie, że **rządy państwa nakładają na wszystkie organy państw członkowskich UE obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności norm prawa Unii Europejskiej o zróżnicowanej proveniencji** (prawa pierwotnego (traktatowego), umów międzynarodowych, prawa pochodnego i orzecznictwa TS), **żaden przepis prawa krajowego państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym normom** w systemach prawnych państw członkowskich. W efekcie **każdy sąd w Polsce ma obowiązek, tak z urzędu, jak i na wniosek stron, badać czy standard przewidziany w wyroku TSUE (a dotyczący w tym przypadku testu oznak niezależności) jest zapewniony w rozpoznawanej sprawie**. W przypadku ów testu nie zostałyby spełnione - **organ, choćby formalnie umocowany w krajowej strukturze wymiaru sprawiedliwości - nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej**. W konsekwencji **nie jest także sądem w rozumieniu prawa polskiego**, pozostając organem zależnym od władzy wykonawczej i powolnym jej poleceniom i interesom. Zasada pierwszeństwa prawa UE nakazuje w takim przypadku odstąpić od stosowania tego przepisu krajowego, tak aby spór mógł zostać rozpatrzony przez niezawisły i bezstronny sąd, który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby wspomniany przepis nie stał temu na przeszkodzie. Tą drogą idzie argumentacja SN w wyroku z 5 grudnia 2019 roku (III PO 7/18).
5. **Wzajemne relacje między prawem UE a prawem krajowym są złożone i regulowane zasadami ogólnymi, takimi jak zasada pierwszeństwa prawa UE, bezpośredniego i**

³ K. Lenaerts, *Trybunał Sprawiedliwości a sądy krajowe: dialog oparty na wzajemnym zaufaniu i niezależności wymiaru sprawiedliwości*, wykład w NSA z 19.03.2018 r. (<http://www.nsa.gov.pl/wydarzenia-wizyty-konferencje/konferencja-naukowa-stosowanie-prawa-europejskiego-w-orzecznictwie-sadowym-w-naczelnym-sadzie-administracyjnym.news.24.529.php>; dostęp: 29.12.2019 r.) i przytaczane tam orzecznictwo TS.

pośredniego skutku czy skuteczności. Ze względu na ramy raportu i jego cel – zasady te nie będą bliżej charakteryzowane, poza tzw. *regulą Simmenthal*, stanowiącą w istocie wykład zasady pierwszeństwa prawa UE i wynikających z tego dla sądu krajowego obowiązków. **Podmiotami prawa unijnego są** bowiem nie tylko państwa członkowskie i instytucje Unii, ale również (i może zwłaszcza) **jednostki, które mogą domagać się**, jak miało to miejsce w np. w sprawie C-260/18 (kredytów indeksowanych w walucie obcej), **realizacji uprawnień wynikających z prawa unijnego przed sądami i organami krajowymi**. Uprawnienia te mogą zostać oparte na bezpośrednio skutecznych przepisach unijnych - np. z traktatów stanowiących UE, umów międzynarodowych zawieranych samodzielnie przez UE i przez UE oraz jej państwa członkowskie, z rozporządzeń unijnych, a także z ustaw wdrażających dyrektywy do prawa krajowego, a w pewnych wypadkach z samych dyrektyw, z powołaniem się na orzecznictwo luksemburskie.

6. W związku z powyższym - to **rola sądów krajowych jest podstawową**, gdyż to te sądy są tymi, które **działają jako pierwsze w zapewnianiu ochrony praw jednostek wynikających z prawa unijnego**. Właściwość TS jest ograniczona i określona przez tzw. zasadę jurysdykcji powierzonej, tzn. tylko w wypadkach przewidzianych w traktatach stanowiących Unię Europejską (TUE i TFUE). **Funkcję sądów krajowych**, w sprawach gdzie zastosowanie ma prawo unijne, scharakteryzował TSUE w wyroku *Simmenthal z 1979 r.*, stwierdzając, że: *„Obowiązkiem sądów krajowych jest zapewnienie efektywności prawa unijnemu w krajowych porządkach prawnych. Istotnym elementem realizacji tego obowiązku jest umożliwienie dochodzenia roszczeń wynikających z prawa unijnego. Sądy krajowe zobowiązane są bowiem do ochrony interesów podmiotów, których prawa mogą zostać podważone poprzez naruszenie prawa unijnego”*. W opinii Trybunału, **sąd krajowy** zobowiązany jest *„w zakresie jego jurysdykcji, stosować prawo unijne w całości i chronić uprawnienia, które to prawo nadaje jednostkom”*. Następnie TS podkreśla, że *„każdy przepis prawa krajowego oraz każda praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa mogąca naruszyć skuteczność prawa wspólnotowego poprzez pozbawienie sądu krajowego, w którego jurysdykcji jest zastosowanie tego prawa, kompetencji do podjęcia wszelkich środków koniecznych w momencie aplikacji rzeczonoego prawa do niezastosowania przepisów krajowych mogących pozbawić prawo wspólnotowe pełnej mocy i skuteczności, jest niezgodna z tymi wymogami, wynikającymi z samej istoty prawa wspólnotowego”*.
7. **Obowiązkiem sądów krajowych, czego jawnie nie zauważa i czemu stoi otwarcie na przeszkodzie ustawa z 20.12.2019 r., jest zapewnienie pełnej skuteczności prawa unijnemu w krajowych porządkach prawnych**. Reguły te, uzupełnione i sprecyzowane w szeregu kolejnych orzeczeń trybunalskich, wciąż i nieodmiennie wiążą. Dla



zobrazowania: wyrok Trybunału z dnia 14 września 2017 r. w sprawie C-628/15 *Trustees of the BT*: „*należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zarówno krajowe organy administracji, jak i sądy krajowe, do których należy w ramach ich właściwości stosowanie przepisów prawa Unii, są zobowiązane zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności odstępując z własnej inicjatywy od stosowania wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie uchylenie w drodze prawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej lub oczekiwania na to uchylenie* (zob. w odniesieniu do organów administracji wyroki: z dnia 22 czerwca 1989 r., *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256, p. 31; z dnia 29 kwietnia 1999 r., *Ciola*, C-224/97, EU:C:1999:212, p. 26, 30; a w odniesieniu do sądów wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, p. 24; z dnia 5 lipca 2016 r., *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, p. 34)”. Podobnie zob. **wyrok Trybunału z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-188/10 oraz C-189/10, Aziz Melki (C-188/10) i Sélim Abdeli (C-189/10, pkt 43-44)**: „(...) sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności z własnej inicjatywy nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej ani oczekiwania na usunięcie wspomnianych przepisów (zob. w szczególności wyrok w sprawie *Simmenthal*, p. 21, 24; wyroki: z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie C-187/00 *Kutz-Bauer*, p. 73; z dnia 3 maja 2005 r. w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02 *Berlusconi i in.*, p. 72; z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie C-314/08 *Filipiak*, p. 81)”. „Byłyby bowiem sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelkie praktyki legislacyjne, administracyjne lub sądowe powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego co niezbędne do pominięcia krajowych przepisów ustawowych stojących na przeszkodzie, nawet tymczasowo, pełnej skuteczności prawa Unii (zob. ww. wyrok w sprawie *Simmenthal*, pkt 22; a także wyrok z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89 *Factortame i in.*, Rec. s. I-2433, pkt 20)”.

8. Praworządność jest definiowana przez KE jako przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa, pewność prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, niezależne i bezstronne sądy, skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych oraz równość wobec prawa. Komisja wskazuje, że „(...) *Praworządność to podstawa*



*każdej nowoczesnej demokracji konstytucyjnej. Jest to jedna z fundamentalnych zasad, która wywodzi się ze wspólnych konstytucyjnych tradycji wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Jako taka jest jedną z głównych wartości, na których opiera się Unia, o których mowa w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, jak również w preambule Traktatu i w Karcie praw podstawowych*⁴.

9. Należy podkreślić wagę głośnego wyroku TS w sprawie *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* oraz kolejnych wyroków ustalających linię w sprawach dotyczących ochrony praworządności w państwach członkowskich oraz trwających spraw „polskich” – skarg KE i pytań prejudycjalnych polskich sądów, a związanych z łamaniem praworządności w Polsce. W wyroku w sprawie sędzi portugalskich TS stwierdził, że **prawo UE chroni niezależność sądów krajowych, jako że stanowi ono podstawowy warunek dialogu sądowego między TSUE i sądami krajowym**⁵. Trybunał wskazał na integracyjny charakter prawa UE w zakresie konsolidacji i obrony struktur praworządności w państwach członkowskich i uznał, że **art. 19 ust. 1 TUE jest konkretyzacją art. 2 TUE**. Przepis art. 19 TUE **stanowi o zasadzie skutecznej ochrony sądowej**. Wyrok ten otworzył serię orzeczeń (podjętych w trybie art. 267 TFUE – pytania prejudycjalne lub w trybie art. 258 TFUE – skargi bezpośrednie KE przeciwko państwom), które ukształtowały linię orzeczniczą w sprawach dotyczących praworządności i pozycji sadownictwa w państwach członkowskich. Problematyka ta zyskuje na szczególnym znaczeniu w związku z kryzysem rządów prawa w Polsce i zadanymi pytaniami prejudycjalnymi przez sądy polskie oraz skargami Komisji Europejskiej przeciwko Polsce w związku z reformami sądownictwa polskiego, prowadzonymi w trybie art. 258 TFUE. Komisja Europejska, wkrótce po wydaniu wyroku w spr. *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, skierowała przeciwko Polsce skargę na przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym, w której podniosła zarzut m.in. naruszenia ww. zasady skutecznej ochrony sądowej tj. naruszeniem art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych UE (**sprawa C-619/18**). Trybunał wydał wyrok afirmatywny w czerwcu 2019 roku w tym zakresie. Następnie TS 5 listopada 2019 roku, w wyniku skargi KE przeciwko Polsce, a skarżącej ustawę o sądach powszechnych, wydał kolejny wyrok w sprawie C-192/18. Uznał, że zaskarżone przepisy naruszały m.in. zakaz dyskryminacji ze względu na płeć oraz zasadę skutecznej ochrony sądowej. **Na szczególną uwagę zasługuje tocząca się aktualnie sprawa - Komisja Europejska w październiku 2019**

⁴ Komunikat Komisji Europejskiej: Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r., COM(2018) 98 *final*, pkt 2.

⁵ Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117.



zaskarżyła model dyscyplinowania sędziów polskich, kierując kolejną (trzecią) skargę przeciwko Polsce (sprawa C-791/19). Dodatkowo, jak zostanie to wykazane w dalszej części raportu, **jest wielce prawdopodobna kolejna skarga Komisji p. Polsce - wywołana wejściem w życie ustawy z 20.12.2019. Wyrok ten będzie miał olbrzymie znaczenie dla dalszych losów przeprowadzanych zmian w polskim sądownictwie**. Dodatkowo sądy polskie pytają prejudycjalnie o sprawy związane z łamaniem przez władze praworządności w Polsce, wiele z tych pytań czeka na odpowiedź. Dotyczą one takich zagadnień jak: status *neo*-Krajowej Rady Sądownictwa w świetle prawa UE, środki zabezpieczające w postaci zawieszenia stosowania ustawy krajowej, status sędziów powołanych przez *neo*-KRS do Izby Cywilnej w Sądzie Najwyższym i wydawanych przez nich wyroków; ocena uprawnień Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziów do orzekania w sądach różnych szczebli czy zniechęcania do zadawania pytań prejudycjalnych przez sędziów m.in. poprzez postępowania dyscyplinarne czy ustawowy nakaz umorzenia postępowań sądowych, w których zwrócono się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi.

II. Standard niezależnego sądu w prawie UE - ustawa z 20 grudnia 2019 roku wobec wyroku TSUE z 19.11.2019 r.

10. Należy wyraźnie podkreślić, że **ustawa z 20 grudnia 2019 roku** (o zaostreniu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za kwestionowanie niezależności sądów i KRS), mimo, że nie wymienia wyroku TSUE z 19 listopada 2019 (połączone sprawy C-585/18, C-624/18, C-625/18) *expressis verbis*, **jest bezpośrednią odpowiedzią na ten wyrok i próbą zablokowania jego stosowania przez sądy polskie**. Trybunał Sprawiedliwości UE, w wyroku tym, odpowiedział na pytanie składu orzekającego z Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN o brak niezależności nowej Izby Dyscyplinarnej tego Sądu. **Trybunał potwierdził obowiązek każdego sądu do odstąpienia od stosowania przepisów prawa polskiego sprzecznych z prawem unijnym, który to obowiązek może być zrealizowany tylko przez weryfikację niezależności sądów rozpatrujących sprawy unijne według kryteriów uściślonych w tym wyroku**. Trybunał Sprawiedliwości nakazał ocenę wszystkich okoliczności prawnych i faktycznych, które mogą wzbudzić uzasadnione obawy co do niedopuszczalnego wpływu na sądy ze strony władz politycznych (p. 125 wyroku). Takie okoliczności mogą dotyczyć m.in. sposobu powoływania sędziów lub możliwości ich ścigania przez zależne od polityków organy dyscyplinarne w związku z treścią wydawanych orzeczeń. TS wskazuje na obowiązek państwa do zagwarantowania niezależności sądów względem władzy

ustawodawczej i wykonawczej (p. 125). **Jednak regulacje ustawy z 20 grudnia 2019 roku idą wprost w przeciwnym kierunku, zakazując sędziom polskim, pod groźbą dotkliwych sankcji dyscyplinarnych, podjęcia działań tego rodzaju, jak wskazane w przywoływanym wyroku TS. Jest to złamanie zasady (fundamentalnej dla prawa międzynarodowego), dobrej wiary w wykonywaniu umów międzynarodowych i powiązanej z nią unijnej zasady lojalności (art. 4 ust. 3 TUE, który stanowi, że „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii (...) i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”).**

11. W istocie TS zawarł bowiem w swoim wyroku z 19.11.2019 **test oceny niezależności każdego sądu**, a w przypadku negatywnego wyniku zastosowanie ma reguła *Simmenthal* i związana z nią zasada pierwszeństwa prawa UE (zob. pkt 5-6 raportu). W opinii niektórych specjalistów (zob. M. Krajewski, M. Ziółkowski, *Sądzie Najwyższy, musisz! Potrzeba uchwały, która ustabilizuje polski porządek prawny*, *OkoPress*, <https://oko.press/sadzie-najwyzszy-musisz-potrzeba-uchwaly-ktora-ustabilizuje-polski-porzadek-prawny/> dostęp 29.12.2019) **zaletą wskazanego testu jest oparcie go na trzech systemach prawnych (unijnym, konwencyjnym, tj. Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności - EKPCz) i konstytucyjnym)**. Systemy te gwarantują prawo obywatela do niezależnego sądu i jak wskazują ww. Autorzy - **z symetryczności trzech systemów** płyną ważne konsekwencje praktyczne, gdyż **wymóg oznak niezależności sądów nie zależy bowiem od tego czy te sądy stosują prawo Unii - w każdej sprawie sąd polski musi spełniać wymogi niezależności, a nie tylko w sprawach z tzw. elementem unijnym**. Jednocześnie **kompetencji sądów polskich do sprawdzania oznak niezależności nie można wyłączyć ustawą**, gdyż ta wynika z bezpośrednio skutecznych przepisów ponadustawowych, tj. TUE, Karty praw podstawowych, EKPCz i polskiej Konstytucji (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 8). **W istocie prowadzi to do kwalifikowanego konfliktu przepisów ustawy z 20.12.2019r.** Zaletą testu oznak niezależności, o którym wspominają ww. Autorzy, jest otwarcie dwóch nowych ścieżek przywracania praworządności. Pierwszą ścieżką są **wznowienia powstępowania w sprawach z udziałem Izby Dyscyplinarnej** czy innych sędziów, którzy nie mają oznak niezależności. Drugą ścieżką są **pozwy odszkodowawcze**, zakładając jednakże możliwość wypełnienia testu w tych postępowaniach (wykazania szkody, którą spowodowały orzeczenia wydane przez skład sądu niewłaściwie obsadzony i związek przyczynowy).



12. **Wyrok TS ma skutek wobec wszystkich sądów – polskich i sądów pozostałych państw członkowskich UE.** Należy wyraźnie podkreślić, że zgodnie z **podstawową wiedzą prawniczą**, przekazywaną w podręcznikach i komentarzach, nie tylko sąd krajowy, który wystąpił z pytaniem prejudycjalnym (tu: SN), ale wszystkie pozostałe sądy krajowe są związane wykładnią prawa unijnego, dokonaną w wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości. Innymi słowy - **interpretacja ta jest stosowana przez sąd odsyłający do konkretnych faktów prezentowanych w pytaniu prejudycjalnym, a w przyszłości również przez inne sądy w sprawach przed nimi prowadzonych, w których interpretacja ta będzie relewantna.** Wszystkie sądy krajowe są zatem zobowiązane do jednolitego i spójnego stosowania dokonanej w orzecznictwie TS wykładni prawa, a **Sąd Najwyższy, jako sąd odsyłający, dokonał tego w wyroku z 5 grudnia 2019r. (III PO 7/18)** zastosował prawo Unii zgodnie z interpretacją w orzeczeniu w trybie prejudycjalnym i uznał Izbę Dyscyplinarną za niezgodną z prawem i odmówił jej właściwości dla rozpatrywania wniosków sędziów. Dlatego to Izba SN, która zwróciła się o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, rozstrzygnęła sprawę co do istoty, **zamiast Izby Dyscyplinarnej, która sądem nie jest.** Co więcej – lektura wyroku TS z 19.11.2019 przekonuje, że właściwe zastosowanie tego orzeczenia prowadzi do uznania tak Izby Dyscyplinarnej, jak i *neo-KRS* za niespełniające wymogów prawa Unii dotyczących niezawisłości sądów. Uzasadnia to pogląd, że sędziowie wybrani przez nową Krajową Radę Sądownictwa są bezprawni, ponieważ sama Rada została wadliwie ukonstytuowana. W konsekwencji każda decyzja sądowa podjęta przez tych sędziów jest dotknięta wadą, a **strony w sprawach rozpatrywanych przez takich sędziów będą mogli kwestionować ich decyzje.** Odwołania od orzeczeń sądowych podejmowanych przez sędziów powołanych niezgodnie z prawem (tj. przez *neo-KRS*) będą rozpatrywane przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, która w pełni została obsadzona przez *neo KRS*. Idąc torem wywodu TSUE i SN - członkowie tej izby są mianowani niezgodnie z prawem. Stąd właśnie ustawa z 20.12.2019 uniezależnia swoimi regulacjami tą Izbę od wpływu innych izb Sądu Najwyższego. W ustawie postanawiano bowiem, że nie będą one (tj. Izba Dyscyplinarna oraz Izba Nadzwyczajnej Kontroli i Spraw Publicznych) związane uchwałami pozostałych izb SN, co więcej - ich własne uchwały będą wiążące dla innych izb SN z mocy ww. ustawy. Jest to oczywiście sprzeczne z prawem UE w kształcie w jakim je wyłożył TSUE w wyroku z 19.11.2019 r.



III. Konsekwencje naruszenia przez Polskę zobowiązań traktatowych w związku z przyjęciem ustawy z 20.12.2019 roku

13. **PRAWIDŁOWE WYKONANIE WYROKU TSUE WYMAGA OKREŚLONYCH DZIAŁAŃ:** jak wynika z powyższej analizy - unicestwienie niezawisłości sędziowskiej, jakiej dokonuje ustawa z 20 grudnia 2019 r. powoduje, że **jest ona rażąco sprzeczna z zasadami porządku prawnego UE** (a także z samą Konstytucją RP). Jak była o tym mowa (p. 12 raportu) wyrok TSUE wywiera szerokie skutki, nie tylko wobec Izby Dyscyplinarnej, ale również wobec statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN oraz tych kilkuset sędziów sądów, którzy nominację sędziowską (a także awans zawodowy) otrzymali przy udziale *neo-KRS*, przez co wszystkie mogą one zostać uznane za dokonane z naruszeniem prawa Unii Europejskiej. Ewentualne wejście w życie tej ustawy jest **nie do pogodzenia z dalszym uczestnictwem Polski w europejskiej przestrzeni prawnej i może rodzić szereg konsekwencji** – o czym tu mowa:

- **W państwie prawa konsekwencje wyroku TSUE powinny być zgoła odmienne od zaprezentowanych rozwiązań legislacyjnych w ustawie z 20.12.2019 roku.** Przede wszystkim **należy oczekiwać natychmiastowej i przejrzystej reakcji ustawodawcy.** Oczywiście ustawodawca (rząd) może zwlekać. Jednak do czasu reakcji prawodawcy należy pomijać te przepisy ustawy o SN, które przyznają właściwość do rozpatrywania spraw Izbie Dyscyplinarnej. Zasadniczo odpowiedzialność za wdrożenie wyroku spada bowiem na ustawodawcę i rząd, ale także na inne podmioty i organy, jak zwłaszcza na prezesów sądów i sędziów liniowych, jak i na członków *neo-KRS*. Zważywszy na zakres i istotę zasady pierwszeństwa prawa unijnego, awanse te i powołania można podważyć. Wiele zależeć będzie od stron, ich pełnomocników i oczywiście postaw składów orzekających. Tłumaczy to zasadniczo zakres i charakter reakcji władzy w postaci ustawy z 20.12.2019. Wbrew ustawie – należy podjąć kroki, zmierzające do dostosowania całego systemu nominacji sędziowskich do standardów unijnych.
- Należałoby wyłączyć (czasowo choć) z orzekania sędziów, którzy nie spełniają standardów niezależności/prawidłowości wyboru lub awansu; wymaga to jednak ustalenia, w jak najbardziej konsensualnej metodzie (najlepiej przy zapowiadanych okrągłym stole), statusu sędziów oraz orzeczeń sądów krajowych,



które już zapadły, a zostały wydane przez sędziów nominowanych z naruszeniem prawa UE. **Niewłaściwość obsadzenia sądu jest bowiem bezwzględna przesłanką odwoławczą, która może prowadzić do wzruszenia orzeczeń nawet po ich uprawomocnieniu się.**

14. SKARGA PRZECIWKO POLSCE i ŚRODKI TYMCZASOWE

- Brak stosowania prawa UE zgodnie z wykładnią TSUE w praktyce organów krajowych, w tym sądów, a także organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, stanowi pogwałcenie prawa. W efekcie **może skutkować to wszczęciem procedury z art. 258 TFUE o naruszenie zobowiązań traktatowych** przeciwko państwu, którego sądy powstrzymują się od prawidłowego stosowania prawa UE, także na skutek nacisków ze strony innych organów władzy w państwie członkowskim. Szansą na powstrzymanie zmiany może być skarga i jednoczesny wniosek Komisji Europejskiej złożony do TSUE w celu zastosowania środków tymczasowych przeciwko stosowaniu nowego prawa.
- **Skarga KE przeciwko Polsce jest wielce prawdopodobna z przynajmniej 3 podstawowych przyczyn:**
 1. Po pierwsze ustawa z 20.12.2019 jest nie tylko aroganckim naruszeniem standardów unijnych, ale otartym zablokowaniem stosowalności wyroku TSUE.
 2. Po drugie pamięć instytucjonalna trwa także w nowym składzie KE, co jest o tyle ważne, że wcześniej KE była krytykowana za zbyt powolne reagowanie wobec rządu Polski wobec destrukcji TK.
 3. Po trzecie wreszcie – Komisja dała jasny sygnał dotyczący swojego stanowiska w związku z projektem ustawy, pisząc list do władz Polski i podkreślając, że wszelkie zmiany legislacyjne w prawie polskim „*muszą być zgodne z wymogami, leżącymi u podstaw porządku prawnego UE i nie powinny prowadzić do dalszego pogorszenia się stanu praworządności w Polsce*”. Ponadto w liście zachęcano władze do konsultacji powstających przepisów w zakresie sądownictwa polskiego m.in. z Komisją Wenecką Rady Europy.
- Jednocześnie, za czym przemawia ciężar naruszenia prawa i trudność z odwróceniem skutków funkcjonowania tej ustawy, **Komisja zapewne złoży w Trybunale Sprawiedliwości wnioski o środki tymczasowe (zabezpieczające) w postaci zawieszenia stosowania przepisów ustawy aż do czasu rozstrzygnięcia**



sądowego. W efekcie w tym czasie polscy sędziowie, bezpośrednio na podstawie prawa UE (w tym orzecznictwa luksemburskiego), będą mogli, a w zasadzie musieli, nie uwzględniać nowego prawa. Tego rodzaju środki zabezpieczające są znane z niedalekiej historii. 19 października 2018 roku prezes TS wydał postanowienie o zastosowaniu środków tymczasowych w postępowaniu KE przeciwko Polsce w sprawie polskiej ustawy o Sądzie Najwyższym z 8 grudnia 2017 roku, a także w sprawie dotyczącej Puszczy Białowieskiej w 2018 roku.

- **Komisja, składając skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE, może bowiem jednocześnie złożyć odrębny wniosek o zarządzenie zawieszenia wykonania ustawy z 20 grudnia 2019 r. lub też ewentualnie innych środków tymczasowych.** Prezes Trybunału wyznacza wówczas krótki termin na złożenie przez stronę przeciwną uwag, może zarządzić także, o ile uzna to za wskazane, przeprowadzenie postępowania dowodowego. Wspomniane „inne” środki tymczasowe polegają najczęściej na nakazaniu przez Trybunał natychmiastowego wstrzymania określonych działań do czasu wydania orzeczenia albo podjęcie działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniu prawa UE. Komisja musi jednak wykazać, że środki te są w danej sprawie konieczne, a ich zastosowanie pilne, co ma miejsce zwłaszcza wtedy, gdy istnieje ryzyko wystąpienia nieodwracalnych szkód. Nie będzie to jednak trudne w pomawianych warunkach. Wniosek o zarządzenie środków tymczasowych może być uwzględniony także przed złożeniem uwag przez stronę przeciwną. **Sprawy dotyczące środków tymczasowych rozpatrywane są zawsze jako pierwsze.** Oznacza to, że wszystkie pozostałe sprawy podlegają odroczeniu. O zarządzeniu środków tymczasowych postanawia najczęściej Prezes Trybunału. Na postanowienie nie przysługuje zaskarżenie. **Czas rozpatrywania wniosku jest krótki, waha się od kilku dni do kilku tygodni.** Postanowienie ma jedynie skutek tymczasowy i nie wpływa na późniejsze orzeczenie rozstrzygające. Skuteczność postanowienia zapewniają organy krajowe, są związane zasadą lojalności. Nowością jaka zaistniała wraz z przyjęciem postanowienia o środkach tymczasowych w sprawie KE p. Polsce (sprawa Puszczy Białowieskiej, C-441/17, ECLI:EU:C:2017:877) jest to, że **w wypadku niedostosowania się do środka, państwo może zostać pozwane o zapłatę kar finansowych.**
- Postanowienie o zabezpieczeniu wiąże wszystkie organy państwa – wykonawcze, legislacyjne i sądowe – które zgodnie z zasadą lojalności zobowiązane są do jego niezwłocznego, skutecznego i pełnego wykonania. Każdy organ państwa powinien wykonać to postanowienie zgodnie z zawartymi w nim obowiązkami w zakresie



swoich kompetencji i w ramach możliwości wyznaczonych przez prawo krajowe z uwzględnieniem mechanizmów stosowania prawa unijnego w wewnętrznym porządku prawnym

- Wato w tym miejscu podkreślić wyraźnie, że waga postępowań w trybie art. 258 (co nie ma miejsca w przypadku pytań prejudycjalnych i zapadłych na ich kanwie wyroków TS) polega na tym zwłaszcza, że **Trybunał wprost ocenia przepisy prawa krajowego**. Jeżeli państwo UE nie wykona wyroku wydanego przez TSUE w sprawie toczącej się z art. 258, **Trybunał może nałożyć karę pieniężną (okresową i ryczałtową)**.

15. CHAOS ORZECZNICZY

- Istnieje poważne zagrożenie niejednością orzecznictwa (praktyki) sądów polskich i złamanie zasady pewności prawa. W chwili przygotowywania raportu są już pierwsze tego przykłady (np. pytanie SN w składzie sędziego powołanego przez nową KRS, który wykorzystał argumenty TS, aby zakwestionować niezależność polskich sędziów powołanych jeszcze przed kryzysem konstytucyjnym czy też orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 listopada 2019 r., w którym sąd ten uznał, że powołanie sędziego przez Prezydenta konwaliduje procedurę wyboru kandydata przez nową KRS).
- **Aktualnie są to pierwsze oznaki, jednak scenariusz niekorzystnego wyroku TS przeciwko Polsce w zw. z ustawą z 20 grudnia 2019 r., wobec możliwego wyroku uznającego tą ustawę za zgodną z Konstytucją, nasili te tendencje w sposób trudny do przewidzenia.**
- Możliwe będą w efekcie **wznowienia powstępowania w sprawach z udziałem Izby Dyscyplinarnej** czy innych sędziów, którzy nie mają oznak niezależności, jak również potencjalnie możliwe są **pozwy odszkodowawcze**, zakładając jednakże możliwość wypełnienia testu w tych postępowaniach (wykazania szkody, którą spowodowały orzeczenia wydane przez skład sądu niewłaściwie obsadzony i związek przyczynowy).

16. WZRUSZENIE ZASADY WZAJEMNEGO ZAUFANIA MIĘDZY PAŃSTW CZŁONKOWSKIMI



- **Unia oparta jest na zasadzie wzajemnego zaufania – w odniesieniu do wielu standardów krajowych, jak np. jakości i bezpieczeństwa towarów czy usług, kwalifikacji zawodowych, gwarancji urzędowych, uznawania (zwłaszcza w sferze cywilnej i handlowej) wyroków i decyzji sądów z innych państw członkowskich.** Wzajemne uznawanie decyzji sądowych oznacza, że orzeczenia sądowe wydane w państwie członkowskim UE muszą być egzekwowane przez wszystkie pozostałe państwa. Co więcej, ponieważ nie ma możliwości odwołania od sądów najwyższych instancji państw członkowskich UE do sądów UE (np. od polskiego TK, NSA czy SN), to w sytuacji, gdy sąd państwa członkowskiego nie stosuje prawidłowo prawa UE, może to oznaczać, że politycznie umotywowane odstępstwa od prawa UE łatwo mogą się stać prawem w praktyce takiego państwa. Szczególnie widoczny jest ten problem **w zakresie uznawania wniosków o ekstradycję w ramach Europejskiego Nakazu Aresztowania.** Bezpośrednim punktem odniesienia jest tu pytanie prejudycjalne z 12 marca 2018 r., w którym irlandzki High Court, wstrzymując wydanie polskiego obywatela na podstawie ENA, pytał TS, czy w Polsce może on liczyć na sprawiedliwy proces⁶. **Sąd odsyłający w rzeczywistości wzruszył tym pytaniem – rudymenarną dla sfery prawnej w UE – zasadę zaufania.** Na podstawie informacji zawartych w uzasadnionym wniosku KE z art. 7 TUE, ale także z ustaleń Komisji Weneckiej dotyczących sytuacji w Polsce oraz skutków reform dla systemu sądowego w Polsce, sąd odsyłający skonkludował, że w wyniku skumulowanego efektu reform legislacyjnych, które przeprowadzono w Polsce od 2015 r., dotyczących między innymi: TK, SN, KRS, organizacji sądów powszechnych, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, w Polsce została naruszona zasada państwa prawnego. **Zasada zaufania już teraz podważona, a wraz z pogłębianiem się kryzysu praworządności w Polsce, czego potężnym znakiem będzie kolejna skarga w zw. z ustawą z 20 grudnia 2019 r. będzie rozszerzanie ww. weryfikacji na kolejne dziedziny współpracy, takie jak współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych, uznawanie wzajemne dokumentów urzędowych, dowodów, współpraca azyłowa, a także dziedziny gospodarcze jak chociażby uznawanie kwalifikacji, swobodna cyrkulacja towarów, kapitału, usług czy pracowników.**

17. ROZWARSTWIENIE W TREŚCI DECYZJI SĄDÓW: TK oraz TSUE

- W marcu 2019 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że procedura wyboru nowej KRS jest zgodna z Konstytucją. Natomiast w 2020 roku Trybunał Sprawiedliwości UE wyda wyrok, w którym oceni status *neo*-KRS. Zakładając, że TSUE oceni, że *neo*-KRS nie

⁶ Wyrok TS z 25.07.2018 r., C-216/18 PPU, LM, ECLI: EU:C:2018:586.



spełnia standardów niezależności w rozumieniu prawa UE, na co wskazuje już wyrok z 19 listopada 2019 roku, to powstanie dwugłos orzeczniczy. Jest wielce prawdopodobne, że po uchwaleniu ustawy Prezydent przed podpisaniem skieruje ją do TK. Można założyć, że wyrok TK będzie korzystny dla prawodawcy. Nie będzie miało to o tyle znaczenia dla sprawy toczącej się przed TSUE, że ten drugi sąd rozpatrzy ją z punktu widzenia prawa UE a nie polskiego.

Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego, wyrok ten będzie miał pierwszeństwo. Nie ułatwi to jednak zaprowadzenia porządku do i tak coraz bardziej fragmentowanego orzecznictwa sądów krajowych. Można także założyć scenariusz zadania pytania przez sąd polski prejudycjalnie co do oceny statusu samego TK i/lub jego poszczególnych sędziów. **W przypadku, gdyby TSUE oficjalnie uznał, że Trybunał Konstytucyjny nie jest sądem, powstaje pytanie jak należy traktować wszystkie orzeczenia jakie TK wydał od stycznia 2017 r.** Ta sytuacja jest niebezpieczna dla wszystkich, a generalnie mówiąc dla zachowania podstaw zasady bezpieczeństwa obrotu prawnego, co może być katastrofalne w skutkach.

18. REKACJE INNYCH PAŃSTW I IZOLACJA POLSKI v POLEXIT

- Dodatkowo należy uwzględnić w scenariuszach rozwoju sytuacji relacji Polski i UE po uchwaleniu ustawy z 20 grudnia 2019 r. także reakcje innych państw członkowskich - jeżeli bowiem okaże się, że sądy państw członkowskich nie będą uznawać orzeczeń polskich sądów, to **dojdzie do złamania podstaw funkcjonowania UE jako takiej, a zwłaszcza jej rynku wewnętrznego i przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości**, w ramach której współpracują ze sobą sądy, policja czy prokuratury. Stan niepewności i chaosu prawnego przełoży się wprost na sprawy gospodarcze i sytuację przedsiębiorców inwestujących w Polsce. Skutki są trudne do przewidzenia.
- **POLEXIT** jest scenariuszem na użytek polityczny, nie prawny. Z UE państwo członkowskie, co do zasady, wykluczone zostać nie może. Może zostać natomiast zawieszona w niektórych prawach – do czego prowadzi procedura z art. 7 TUE, po raz pierwszy w historii UE została uruchomiona w grudniu 2017 r. wobec Polski⁷. Jest przewidziana traktatowo procedura wyjścia – na wniosek samego państwa (artykuł 50 TUE). Wniosek musi zostać złożony w trybie przewidzianym w prawie danego państwa, przez kompetentny organ. W przypadku Polski musiałby zrobić to rząd po uzyskaniu zgody parlamentu i przeprowadzonym wcześniej referendum

⁷ Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności z 20.12.2017 r., COM(2017) 835 *final*.



narodowym, co odpowiadałoby trybowi przyjętemu dla wejścia do Unii na początku tego wieku. Problem ten w tej chwili jest jednak bardzo spekulacyjny.

- Prawdopodobna jest natomiast **jeszcze większa marginalizacja Polski w Unii**. Dotychczasowa marginalizacja jest efektem szeregu decyzji anty-unijnych, konfrontacyjnej retoryki politycznej, lekceważenia instytucji i Unii jako takiej. Niewykonanie przez Polskę decyzji Trybunału z Luksemburga (przywoływana sprawa wstrzymania wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej) – pozostaje bez precedensu: dotychczas nic takiego dotąd nie miało w Unii miejsca. W efekcie nie jest wykluczone niewykonanie przez Polskę wyroku TS w sprawie zaskarżonej przez KE ustawy – pozostaje to jednak dalszą perspektywą. Polska, formalnie zostanie w UE, ale w innym kształcie, wyizolowanym, osamotnionym, bez większego (istotnego) wpływu na to co się dzieje w prawie i w politykach unijnych.

19. UNIA EUROPEJSKA DYSPONUJE TAKŻE INNymi MECHANIZMAMI

- Można nazwać „pośrednio dyscyplinującymi”, a które mogą być użyte w celu ochrony praworządności. Są to inicjatywy, różnego rodzaju, podejmowane *ad hoc*.
 - **FINANSE**: Przykładem ww. jest **propozycja** (przygotowana w formie wniosku rozporządzenia) **uzależnieniu wypłacania pieniędzy z unijnych funduszy od przestrzegania praworządności w danym państwie**. Chodzi tu zwłaszcza o ewentualne konsekwencje finansowe – wprowadzenie reguł wypłat przyznanych środków z budżetu UE w powiązaniu i uzależnieniu od przestrzegania zasad praworządności. Jest to inicjatywa subsydiarna, w efekcie skuteczność jest ograniczona i rozłożona w dłuższej perspektywie czasu. Komisja, opierając się na art. 322 ust. 1 lit. a TFUE, przygotowała wniosek rozporządzenia w tej sprawie⁸. Wniosek rozporządzenia, który aktualnie znajduje się w fazie procesu legislacyjnego (w PE i Radzie) został oparty na komunikacie Komisji z 2014 r. pt. „*Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*” (COM(2014) 158 final) oraz komunikacie Komisji z lutego 2018 r. pt. „*Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r.*” (COM(2018) 98 final), jak również na normach i zasadach

⁸ Wniosek rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, COM/2018/324 final - 2018/0136 (COD).



wypracowanych przez Radę Europy. Rozporządzenie wskazuje przede wszystkim na powiązanie poszanowania praworządności i zasady zaufania oraz solidarności finansowej państw członkowskich oraz na to, że mechanizmy kontroli nie mogą być skuteczne, jeśli nie są wspierane przez skuteczną kontrolę sądową i administracyjną oraz środki ochrony prawnej, w sytuacji gdy dochodzi do naruszeń praworządności, istniejące obowiązki zapewnienia skutecznych systemów kontroli powinny zostać uzupełnione środkami zapewniającymi przestrzeganie zasady praworządności. Tymi środkami będą swoiste sankcje finansowe. Na potrzeby ochrony interesów finansowych Unii przed ryzykiem straty finansowej spowodowanej uogólnionymi brakami w zakresie praworządności⁹ w danym państwie członkowskim należy powierzyć możliwość przyjęcia przez UE odpowiednich środków. Powinny one być przyjmowane decyzją Rady w następstwie wniosku Komisji przy zaangażowaniu PE. Treść środków mogłaby przybrać różną formę, zwłaszcza zawieszenia płatności lub realizacji zobowiązania prawnego albo jego rozwiązanie, zakazu zaciągania nowych zobowiązań prawnych, a także ewentualnie zawieszenia zatwierdzenia programu lub programów lub ich zmian, zawieszenie zobowiązań, ograniczenia płatności zaliczkowych czy wstrzymania lub zawieszenia biegu terminów płatności. Należy jednak poważnie zastanowić się, czy tego rodzaju działania dyscyplinujące mieszczą się w standardach zasady praworządności. Zapewne, zakładając wejście w życie rozporządzenia o podobnej treści, zajmie się tym problemem TSUE.

- Tendencja uzależniania przyznawania i wypłaty środków pomocowych z budżetu UE od poszanowania w danym państwie wartości UE, a zwłaszcza praworządności, jest silna. W styczniu 2019 PE zadecydował o stworzeniu Programu Obywateli, Równości, Praw i Wartości. Fundusz ten składa się z dwóch programów: „Prawa i Wartości” oraz „Wymiar Sprawiedliwości”. Fundusz ma dysponować budżetem w wysokości 947 mln EUR w ciągu siedmiu lat. Fundusz będzie wspierać działania szeregu podmiotów w obszarze ochrony praw i wartości, takich jak organy ds. równości, organizacje pozarządowe, organy administracji publicznej, sieci sądowe lub wyższe uczelnie.

⁹ Zgodnie z wnioskiem KE COM(2018) 324 (art. 2) „uogólniony brak w zakresie praworządności” oznacza szeroko rozpowszechnioną lub powtarzającą się praktykę lub zaniechanie organów publicznych albo stosowany przez nie środek, które naruszają praworządność.



Dodatkowo - mimo wycofania się z propozycji – należy wyraźnie podkreślić, że: Sejm co prawda wniósł poprawki do projektu ustawy i wycofał się m.in. z zakazu występowania przez sądy polskie z pytaniami prejudycjalnymi o ile w danej sprawie wypowiedział się już TK. Dla wyjaśnienia tylko – byłoby to także jaskrawe i aroganckie naruszenie podstaw funkcjonowania sądów w systemie UE. Odesłanie prejudycjalne to prawo każdego sądu – sąd wyższej instancji nie ma kompetencji, aby uchylić odesłania sądu niższej instancji (zob. wyrok TS w sprawie *Elchinov* C-173/09). Sąd niższej instancji może z kolei zadać pytanie mimo wytycznych sądu wyższej instancji po ewentualnym uchyleniu wyroku (zob. wyrok TS w sprawie *Križan* C-416/10). Sąd niższej instancji może zadać pytanie mimo nakazu stosowania wykładni Sądu Konstytucyjnego (zob. wyrok TS w sprawie *Ognyanov* C-554/14), a sąd może zadać pytanie mimo zakazu wypowiedziania się o sprawie przed wyrokiem i oczywiście sąd wyższej instancji związany jest wykładnią uzyskaną na skutek odesłania sądu niższej instancji. Bez znaczenia pozostaje fakt, że orzeczenie danego sądu podlega kontroli konstytucyjnej (zob. wyrok TS w sprawie *Križan* C-416/10, pkt 72), jak również jest bez znaczenia to, że dany przepis był już wcześniej poddany kontroli konstytucyjnej (zob. wyrok TS w sprawie C-378/08 *ERG*, pkt 32). W warunkach polskiego sądownictwa uwagi te dotyczą w szczególności TK, SN, NSA.

/ - / Robert Grzeszczak