

Cezary Mik

**Opinia w sprawie komunikatu 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” (COM(2020) 580 final), łącznie z dokumentem roboczym służb Komisji: „Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce” (SWD(2020) 320 final)<sup>1</sup>**

Opinion on the Communication of the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: “Rule of Law Report 2020. Situation of the rule of law in the European Union” (COM (2020) 580 final), including the Commission Staff Working Document: “Rule of Law Report 2020. Chapter on the situation of the rule of law in Poland” (SWD (2020) 320 final)

The opinion discusses the European Commission’s communication on key aspects of the rule of law in the Member States, including clarifying the issue of the rule of law in the European Union, its relevance to the effective functioning of the Union, the importance of the rule of law mechanism, and the impact of the COVID-19 pandemic on the rule of law in the Member States. The author states that the competences of the Commission to independently formulate the general concept of the rule of law and to take actions assessing the Member States from its perspective should be critically assessed.

**Keywords:** European Commission, COVID-19, rule of law, freedom and pluralism of media, judiciary

W opinii omówiono komunikat Komisji Europejskiej dotyczący kluczowych aspektów w zakresie praworządności w państwach członkowskich, w tym wyjaśniono treści praworządności w Unii Europejskiej, jej znaczenia dla skutecznego działania Unii, znaczenia mechanizmu praworządności oraz wpływu pandemii COVID-19 na sytuację praworządności w państwach członkowskich. Autor stwierdza, że należy krytycznie ocenić kompetencje Komisji do samodzielnego formułowania ogólnej koncepcji praworządności oraz podejmowania działań oceniających państwa członkowskie z jej perspektywy.

**Słowa kluczowe:** Komisja Europejska, COVID-19, praworządność, wolność i pluralizm mediów, sądownictwo

<sup>1</sup> *Opinia w sprawie komunikatu 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 (COM(2020) 580 final), łącznie z dokumentem roboczym służb Komisji: Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce (SWD(2020) 320 final)* sporządzona 23 lutego 2021 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji do Spraw Unii Europejskiej; BAS-WAPM-2368/20.

Profesor doktor hab. nauk prawnych ■  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji,  
Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, WARSZAWA, POLSKA ■  
c.mik@uksw.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-6758-1909>

---

## Opinia merytoryczna

### Przedmiot dokumentu UE

#### ■ Treść dokumentu UE

Dnia 30 września 2020 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat skierowany 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” (COM(2020) 580 final), dalej: Komunikat z 2020 r. lub Sprawozdanie. Do Sprawozdania zostały dołączone dokumenty robocze służb Komisji noszące ogólny tytuł: „Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.”, które zostały zrelatywizowane do stanu praworządności w poszczególnych państwach członkowskich (jako rozdziały ich dotyczące). Wśród nich znajduje się dokument roboczy, obejmujący rozdział dotyczący Polski (SWD(2020)320 final); dalej: dokument roboczy. Komunikat z 2020 r. ma charakter podstawowy, w pewnym stopniu ideowy, i przeglądowy w odniesieniu do problemów występujących w Unii jako całości, podczas gdy załączone do niego dokumenty robocze konkretyzują problemy występujące w poszczególnych państwach członkowskich. Sprawozdanie Komisji jest pierwszym sprawozdaniem o charakterze systemowym (obejmującym całą Unię, a nie poszczególne państwa) wydanym w ramach uruchomionego przez Komisję w 2019 r. mechanizmu praworządności (rządów prawa).

Komunikat z 2020 r. składa się z: 1) obszernego wprowadzenia, mającego charakter ideowy, definicyjny (s. 1–8), 2) omówienia kluczowych aspektów sytuacji w zakresie praworządności w państwach członkowskich, do których zaliczono system wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, ramy antykorupcyjne, pluralizm mediów i wolność mediów, a także inne kwestie instytucjonalne z mechanizmami kontroli i równowagi (s. 8–27), 3) stanowiska w kwestii rozwoju sytuacji i działania na szczeblu Unii Europejskiej (s. 27–30), 4) wniosków i ogólnej zapowiedzi dalszego działania (s. 18).

We wprowadzeniu do Komunikatu z 2020 r. Komisja Europejska zmierza do wyjaśnienia treści praworządności w Unii Europejskiej, jej znaczenia dla skutecznego działania Unii, znaczenia mechanizmu praworządności, wyjaśnienia metodyki pierwszego sprawozdania oraz wpływu pandemii COVID-19 na sytuację praworządności w państwach członkowskich. W sferze ideowej wprowadzenie stanowi nie tylko utrwalenie dotychczasowego poglądu Komisji na praworządność, ale jego rozwinięcie.

Komisja podkreśliła we wprowadzeniu, że: „Unia Europejska opiera się na zbiorze wspólnych wartości, do których należą prawa podstawowe, demokracja i praworządność”. Uznała, że wartości te są współzależne<sup>2</sup> i odwołała się w tym kontekście do art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), którego treść jest jednak znacznie bogatsza. Komisja stwierdziła, że cały świat uznaje, iż Unia dysponuje wysokimi standardami w odniesieniu do wymienionych wartości, aczkolwiek nie zawsze są one jednakowo stosowane i zawsze istnieje ryzyko regresu. Wywodzi stąd wniosek, że: „Obrona naszych podstawowych wartości to wspólny obowiązek wszystkich instytucji UE i wszystkich państw członkowskich – wszyscy powinni tu odegrać swoją rolę”.

Komisja sformułowała też definicję praworządności, która brzmi następująco: „Zgodnie z zasadą praworządności wszystkie organy władzy publicznej muszą zawsze działać w ramach ograniczeń określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i prawa podstawowe, oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów. Praworządność obejmuje takie zasady jak zasada legalności, która zakłada przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; skuteczna ochrona sądowa przez niezależne i bezstronne sądy oraz skuteczna kontrola sądowa, w tym poszanowanie praw podstawowych; podział władzy; oraz równość wobec prawa”<sup>3</sup>.

Komisja skonstruowała tę definicję nie tylko na podstawie źródeł wewnętrznych Unii, ale także opierając się na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także norm, opinii i zaleceń zawierających wytyczne dotyczące praworządności, jakie sformułowała Rada Europy, a zatem organizacja zewnętrzna wobec Unii Europejskiej.

W tym kontekście Komisja stwierdziła, że: „Praworządność jest ugruntowaną zasadą. Choć państwa członkowskie mają różne tożsamości narodowe, systemy i tradycje prawne, podstawowe znaczenie praworządności jest takie samo w całej UE”. Następnie starała się wykazać znaczenie praworządności dla przedsiębiorstw, obywateli państw członkowskich, równości i praw obywateli Unii Europejskiej, wdrażania przepisów i polityki unijnej. Uznała, że jest ona „kardynalnym elementem Unii równości, szans i sprawiedliwości społecznej” (s. 1–2).

Komisja wskazała też, że praworządność stanowi priorytet w sferze zapewnienia skutecznego działania Unii Europejskiej tak w stosunkach wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Podkreśliła, że zapewnienie poszanowania praworządności

<sup>2</sup> Stwierdziła ona: „Demokracja nie może działać sprawnie bez niezależnych sądów gwarantujących ochronę praw podstawowych i swobód obywatelskich, bez aktywnego społeczeństwa obywatelskiego oraz wolnych i pluralistycznych mediów” (s. 1).

<sup>3</sup> Według komunikatu z 17 lipca 2019 r. skierowanego do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania” (COM(2019) 343 final).

jest nie tylko podstawowym obowiązkiem każdego państwa członkowskiego, ale również, że: „Unia ma wspólny interes i rolę do odegrania w rozwiązywaniu problemów związanych z praworządnością, gdziekolwiek się pojawiają”. Tym samym Komisja przypisała Unii ogólne zadanie (kompetencję?) do zajmowania się praworządnością. Dodała jednak zaraz, że praworządność jest podstawą funkcjonowania rynku wewnętrznego, a także ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości działającego zgodnie z zasadą wzajemnego zaufania i uznawania oraz ochrony interesów finansowych Unii. Co symptomatyczne, podniosła też, że: „Jeżeli UE ma z powodzeniem realizować zadanie zrównoważonej i trwałej odbudowy, niezwykle istotne jest, aby jej narzędzia i instrumenty mogły funkcjonować w środowisku opartym na praworządności”. Komisja stwierdziła również, że w ciągu ostatnich 10 lat opracowała i sprawdzała działanie instrumentów pozwalających na egzekwowanie praworządności. Wskazała również, że: „Katalizatorem kolejnych debat na szczeblu unijnym i krajowym na temat sposobów wzmocnienia zdolności UE do radzenia sobie z takimi sytuacjami były poważne wyzwania związane z praworządnością w niektórych państwach członkowskich” (s. 2–3).

Komisja powołała się ponadto na wypowiedź Przewodniczącej Komisji U. von der Leyen, która „wyraziła zamiar ustanowienia dodatkowego kompleksowego mechanizmu praworządności jako kluczowej składowej wspólnego zobowiązania UE i państw członkowskich do umocnienia praworządności”. Mechanizm ten został ustanowiony i działa jako „roczny cykl mający na celu promowanie praworządności i zapobieganie pojawianiu się lub eskalacji problemów. Koncentruje się on na poprawie zrozumienia i zwiększeniu świadomości problemów i istotnych zmian w dziedzinach mających bezpośredni wpływ na poszanowanie praworządności – systemie wymiaru sprawiedliwości, ramach antykorupcyjnych, pluralizmie i wolności mediów oraz innych kwestiach instytucjonalnych związanych z mechanizmami kontroli i równowagi”. Według Komisji: „[z]identyfikowanie wyzwań pomoże państwom członkowskim znaleźć rozwiązania chroniące praworządność, przy współpracy i wzajemnym wsparciu ze strony Komisji, innych państw członkowskich i zainteresowanych stron, np. Komisji Weneckiej”. Zdaniem Komisji podejście ujęte w cytowanym mechanizmie opiera się na zasadzie przejrzystego, równego, obiektywnego i bezstronnego dialogu między nią a organami państw członkowskich i zainteresowanymi stronami. Szczególne znaczenie ma przy tym współpraca Komisji z państwami członkowskimi. Przy tym Komisja zwróciła uwagę na istnienie kilku instrumentów i funduszy wspierających reformy strukturalne w państwach członkowskich, a także na istnienie ewentualnej pomocy zewnętrznej. Komisja zapowiedziała również, że: „Mechanizm praworządności jest jednym z elementów szerszej zakrojonych działań na szczeblu UE na rzecz wzmocnienia wartości demokracji, równości i poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Mechanizm zostanie uzupełniony zestawem przyszłych inicjatyw, w tym euro-

pejskim planem działania na rzecz demokracji, odnowioną strategią wdrażania Karty praw podstawowych oraz ukierunkowanymi strategiami mającymi na celu zaspokojenie potrzeb osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji w naszych społeczeństwach w celu promowania społeczeństwa, w którym panują pluralizm, niedyskryminacja, sprawiedliwość, solidarność i równość” (s. 3–4).

Komisja Europejska wyjaśniła też we wprowadzeniu metodykę opracowania Komunikatu z 2020 r. (s. 4–6). Zaznaczyła, że została ona opracowana zgodnie z ustaleniami z państwami członkowskimi, między innymi za pośrednictwem punktów kontaktowych (s. 4, 5), a także po przeprowadzeniu dyskusji z Parlamentem Europejskim i Radą, jak również przy współudziale zainteresowanych stron<sup>4</sup>. Wskazała, że metodyka opiera się na czterech współzależnych kryteriach oceny. Tworzą je: „system wymiaru sprawiedliwości, ramy antykorupcyjne, pluralizm mediów oraz inne instytucjonalne mechanizmy kontroli i równowagi”. Powiązanie poszczególnych kryteriów z wartością praworządności Komisja przedstawiła następująco: „Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości oraz solidne instytucjonalne mechanizmy kontroli i równowagi stanowią podstawę poszanowania praworządności w naszych demokracjach. Przepisy i silne instytucje jednak nie wystarczą. Praworządność wymaga sprzyjającego ekosystemu, opartego na poszanowaniu niezależności sądów, skutecznej polityce antykorupcyjnej, wolnych i pluralistycznych mediach, przejrzystej administracji publicznej na wysokim poziomie oraz wolnym i aktywnym społeczeństwie obywatelskim. Strategie prewencyjne i kampanie oddolne zwiększają świadomość obywateli i utrzymują wysoki priorytet poszanowania praworządności. Dziennikarze śledczy, niezależne media i kontrola ze strony społeczeństwa obywatelskiego mają decydujące znaczenie dla rozliczalności decydentów” (s. 5). Komisja stwierdziła,

<sup>4</sup> Komisja przyznała, że: „Przeprowadzono również ukierunkowane konsultacje z zainteresowanymi stronami, dzięki którym uzyskano cenny horyzontalny wkład dotyczący poszczególnych państw ze strony różnych agencji UE, sieci europejskich, krajowych i europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszeń zawodowych oraz podmiotów międzynarodowych i europejskich. Należą do nich Agencja Praw Podstawowych, Europejska Sieć Rad Sądownictwa, Sieć Prezesów Sądów Najwyższych UE, Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI), Rady Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE), Rada Europy, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), a także krajowe i międzynarodowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego i organizacje dziennikarzy” (s. 5). Ponadto Komisja zauważyła, że: „Ocena odnosi się również do wymogów prawa Unii, w tym orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Zalecenia i opinie Rady Europy stanowią dodatkowe użyteczne ramy odniesienia dla norm i najlepszych praktyk. Rada Europy wniosła ponadto wkład w ocenę zawartą w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw, przedstawiając przegląd swoich ostatnich opinii i sprawozdań dotyczących państw członkowskich UE” (s. 6).

że: „W odniesieniu do każdego filaru w metodyce przypomniano przepisy prawa Unii istotne dla tej oceny. Odwołano się również do opinii i zaleceń Rady Europy, które zawierają użyteczne wytyczne”.

We wprowadzeniu do Komunikatu z 2020 r. Komisja odniosła się też do szczególnej sytuacji związanej z pandemią COVID-19 (s. 6–8). Uznała bowiem, że pandemia ta stanowi doniosły test odporności systemów krajowych w czasach kryzysu. Podkreśliła, że „reakcje na kryzys muszą być zgodne z podstawowymi zasadami i wartościami określonymi w Traktatach”. Sprawdzano przyjęte środki pod kątem ich ograniczenia w czasie, ustalano, czy były absolutnie konieczne i proporcjonalne, czy możliwe było utrzymanie nadzoru parlamentarnego i sądowego, a także kontroli mediów i społeczeństwa obywatelskiego, jak ewentualnie zredukowano lub znoszono ograniczenia<sup>5</sup> (s. 6). W tym kontekście Komisja uznała, że reakcje na pandemię „pokazały ogólną wysoką odporność systemów krajowych” (s. 7). Na tym tle Komisja przedstawiła trzy refleksje: 1) „Pandemia COVID-19 uwypukliła znaczenie zapewnienia, by pilne i skuteczne podejmowanie decyzji niezbędnych do ochrony zdrowia publicznego nie było tożsame z obchodzeniem ustanowionych mechanizmów kontroli i równowagi – w tym parlamentów – w szczególności w przypadku, gdy środki wpływają na podstawowe wolności i prawa całej ludności” (kwestia kultury praworządności oraz poziomu zaufania do mechanizmów kontroli i równowagi w państwach członkowskich); 2) „Gdy uprawnienia w sytuacjach nadzwyczajnych osłabiają instytucjonalne mechanizmy kontroli decydentów, tym istotniejsza staje się kontrola decyzji publicznych sprawowana przez media i społeczeństwo obywatelskie. Jednakże w niektórych państwach członkowskich media i społeczeństwo obywatelskie stają w obliczu nowych przeszkód. Takie sytuacje przyczyniły się między innymi do rozpowszechniania dezinformacji i obniżenia poziomu zaufania do organów publicznych, co szkodzi praworządności” (kwestia wpływu sprawowania kontroli demokratycznej na pracę mediów i na społeczeństwo obywatelskie); 3) „Częściowe zamknięcie sądów krajowych – które, stosując prawo Unii, działają również jako sądy unijne – ujawniło poważną słabość. Niektóre państwa członkowskie podjęły działania w celu ograniczenia skutków pandemii i były w stanie wznowić przeprowadzanie rozpraw z zastosowaniem zasad utrzymywania dystansu fizycznego lub technik wideokonferencji. Pandemia stała się także bodźcem do cyfryzacji postępowań w niektórych państwach członkowskich” (kwestia odporności systemu wymiaru sprawiedliwości).

W odniesieniu do ocenianych kryteriów praworządności (s. 8–27) Komisja uznała, że: „Systemy konstytucyjne, prawne i polityczne państw członkowskich zasadniczo odzwierciedlają wysokie normy w zakresie praworządności”. Nie

<sup>5</sup> Komisja podała, że: „Parlament Europejski zwrócił się do Komisji Weneckiej o wydanie opinii na temat środków podjętych w państwach członkowskich i ich wpływu na demokrację, praworządność i prawa podstawowe” (s. 7).



oznacza to, że nie istnieją „poważne wyzwania, które wystawiają na próbę odporność gwarancji praworządności i wyraźniej uwidaczniają niedociągnięcia”.

W odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości (s. 8–14) Komisja przyjęła trzy parametry oceny: niezależność, jakość i efektywność. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, zauważyła przy tym, że o ile organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji państw członkowskich, o tyle państwa te mają obowiązek zapewnienia, aby krajowe systemy wymiaru sprawiedliwości zapewniły skuteczną ochronę sądową. Ogólnie Komisja stwierdziła, że: „Funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości zajmuje wysokie miejsce na liście krajowych priorytetów politycznych, o czym świadczy fakt, że prawie wszystkie państwa członkowskie przeprowadzają reformy wymiaru sprawiedliwości, nawet jeśli ich cele, zakres, forma i stan wdrożenia są różne. Reformy obejmują różne obszary, od strukturalnych zmian konstytucyjnych, takich jak ustanowienie rady sądownictwa lub nowych sądów, po konkretne środki operacyjne, na przykład w zakresie cyfryzacji zarządzania sprawami w sądach. Dialog pokazał, że państwa członkowskie uważnie obserwują reformy i rozwój sytuacji w zakresie praworządności w innych państwach członkowskich, a także ewolucję orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka” (s. 9).

Wobec Polski najbardziej krytyczna ocena dotyczy niezależności sądownictwa (rozdział dotyczący Polski, s. 2–9), mniej negatywna jest w przypadku pozostałych dwóch parametrów, tj. jakości i efektywności sądownictwa (s. 9–10). Co do niezależności sądów Komisja zwróciła uwagę w Komunikacie z 2020 r. (s. 11), że: „Reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce od 2015 r. są głównym źródłem kontrowersji, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, i budzą poważne obawy, z których kilka jest nadal aktualnych. W związku z tym w 2017 r. Komisja wszczęła procedurę na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, która jest wciąż rozpatrywana przez Radę. W latach 2019 i 2020 Komisja wszczęła dwa postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu zapewnienia niezależności sądów, a Trybunał Sprawiedliwości zastosował środki tymczasowe w celu zawieszenia uprawnień Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych dotyczących sędziów”.

W dokumencie roboczym Komisja skonkretyzowała, że problemy są związane z: 1) kontynuowaniem reformy wymiaru sądownictwa w warunkach, gdy różne jej aspekty budzą poważne obawy dotyczące praworządności; 2) niską i pogarszającą się oceną niezależności sądów ze strony opinii publicznej i przedsiębiorstw; 3) zakończonymi i toczącymi się procedurami przed Trybunałem Sprawiedliwości dotyczącymi pozycji sądów w Polsce; 4) uznaniem niezależności i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego (dotyczy tego wszczęte przez Komisję postępowanie z art. 7 ust. 1 TUE) i związanych z tym postępowań wszczętych przez organy państwa przed Trybunałem Konstytucyjnym; niektóre z nich dotyczą zgodności z Konstytucją postanowień traktatów ustanawiających Unię Europejską; 5) statusem Krajowej Rady Sądownictwa jako obsadzonej według klucza politycznego;

w tym kontekście podnoszona jest sprawa kwestionowania przez Trybunał Konstytucyjny uchwały Sądu Najwyższego (SN) powołującej się na orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE; 6) nadaniem nowych uprawnień dwóm nowym izbom SN (SN uznał w 2019 r., że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem w rozumieniu prawa unijnego i prawa krajowego); 7) procedurą powoływania Pierwszego Prezesa SN i powołaniem Pierwszego Prezesa spośród sędziów niemających uprawnień do orzekania według uchwały SN z 2019 r.; 8) zmianą systemu środków dyscyplinarnych stosowanych wobec sędziów i aktywnym jego wykorzystywaniem (zawisła skarga Komisji w tym zakresie, sprawa C-791/19, inne postępowanie dotyczące przewinień dyscyplinarnych wszczęto 29 kwietnia 2020 r.); niektóre sądy innych państw członkowskich kwestionowały niezależność sądów polskich, odmawiając współpracy z sądami polskimi; 9) nałożeniem na sędziów różnych dodatkowych obowiązków informacyjnych; 10) wprowadzeniem ogólnego zakazu dla sądów polskich kwestionowania uprawnień sądów, organów konstytucyjnych i organów ścigania, a także kwestionowania zgodności z prawem składu sędziowskiego, zmianami personalnymi w administrowaniu sądami (kwestia odwołania prezesów sądów); 11) połączeniem funkcji ministra sprawiedliwości z funkcją prokuratora generalnego (kwestia swobody wydawania instrukcji prokuratorom w sprawach indywidualnych i przenoszenia prokuratorów).

W odniesieniu do jakości sądownictwa wskazano, że wprawdzie od 2016 r. rosłą nakłady na nie, ale wiele stanowisk pozostaje nieobsadzonych. Komisja uznała też, że: „Istnieje pole do poprawy sytuacji w zakresie digitalizacji systemu wymiaru sprawiedliwości” (s. 9). Dostrzegła również, że w 2019 r. weszły w życie reformy dotyczące pomocy prawnej, opłat sądowych i postępowania cywilnego. Nie doprowadzono jednak do przyspieszenia procedur cywilnych (s. 10). Jeśli chodzi o efektywność sądownictwa, to Komisja ustaliła, że długość postępowań sądowych nie odbiega od średniej unijnej, chociaż czas postępowań w 2018 r. wydłużył się, a wskaźnik rozstrzygnięcia spraw cywilnych i handlowych pogorszył się. Natomiast efektywność sądów administracyjnych była wyższa od średniej unijnej.

Drugi parametr oceny praworządności dotyczy ram walki z korupcją. W Komunikacie z 2020 r. Komisja podjęła się konceptualizacji zagadnienia, wskazując że (s. 14–15): 1) „Walka z korupcją ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania praworządności. Korupcja osłabia funkcjonowanie państwa i organów publicznych na wszystkich szczeblach i jest kluczowym czynnikiem umożliwiającym przestępczość zorganizowaną. Skuteczne ramy antykorupcyjne, przejrzystość i uczciwość w wykonywaniu władzy państwowej mogą wzmocnić systemy prawne i zaufanie do organów publicznych. Walka z korupcją musi opierać się na dowodach dotyczących jej występowania i formy w danym kraju, warunków umożliwiających korupcję oraz prawnych, instytucjonalnych i innych zachęt, które można wykorzystać do zapobiegania korupcji, jej wykrywania i karania”; 2) „Walka z korupcją nie może ograniczać się do standardowego, uniwersalnego zestawu środków. Należy w nim również uwzględnić szczególne czynniki ryzyka, które



mogą się różnić w poszczególnych państwach członkowskich”. Istnieje konieczność opracowywania strategii walki z korupcją. „Tego rodzaju strategię powinny opierać się na ocenie zagrożeń, słabych punktów i czynników ryzyka. Kolejnym elementem podejścia UE do walki z korupcją jest potrzeba niezawodnych i skutecznych środków na rzecz uczciwości, efektywnych systemów zapobiegania korupcji oraz skutecznych, rozliczalnych i przejrzystych instytucji publicznych na wszystkich szczeblach”; 3) „Kompleksowe podejście do walki z korupcją musi opierać się na połączeniu środków prewencyjnych i represyjnych. Wymaga to niezależnych i bezstronnych systemów wymiaru sprawiedliwości, które skutecznie egzekwowałyby przepisy antykorupcyjne poprzez bezstronne prowadzenie dochodzeń i ściganie oraz skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające sankcje, w tym skuteczne odzyskiwanie korzyści uzyskanych dzięki korupcji. To z kolei wymaga solidnych ram prawnych i instytucjonalnych, wystarczających zdolności administracyjnych i sądowych, a także woli politycznej w zakresie środków egzekucyjnych. Niezależne i pluralistyczne media, w szczególności dziennikarstwo śledcze i aktywne społeczeństwo obywatelskie, odgrywają ważną rolę w kontroli działalności lobbingowej, wykrywaniu ewentualnych przypadków korupcji i naruszania uczciwości, podnoszeniu świadomości i promowaniu uczciwości. Walka z korupcją ma również istotny wymiar unijny, ponieważ wiąże się z ochroną interesów finansowych Unii”. W tym kontekście Komisja Europejska rozpatrywała krajowe strategie antykorupcyjne, zdolność sądownictwa karnego do walki z korupcją, dochodzenia i stosowanie sankcji za korupcję, środki mające na celu umocnienie ram uczciwości i zapobiegania korupcji.

W rozdziale dotyczącym Polski Komisja podniosła następujące zagadnienia: 1) wprawdzie Polska jest stosunkowo dobrze sytuowana w ocenach poziomu korupcji w Unii Europejskiej i w świecie, ale znaczny odsetek respondentów uważa, że korupcja jest powszechna, a jej skutki są odczuwane w życiu codziennym Polaków; 2) generalnie pozytywnie oceniono stan prawa karnego, lecz wysunięto zastrzeżenia dotyczące między innymi konfliktu interesów i ujawniania informacji majątkowych (zaawansowana jest praca nad ustawą o jawności życia publicznego); odnotowano, że Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z Konstytucją projekt zmiany Kodeksu karnego w zakresie dotyczącym korupcji; 3) zastrzeżenia odnoszące się do niezależności organu antykorupcyjnego wzbudziło podporządkowanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego rządowi; 4) uznano istnienie licznych regulacji dotyczących etyki i uczciwości zawodowej w sektorze publicznym oraz konfliktu interesów; 5) stwierdzono brak jednolitego prawodawstwa i scentralizowanego systemu składania i kontrolowania oświadczeń majątkowych (istnienie rozbieżności co do obowiązków składania oświadczeń i ich kontroli); 6) generalnie pozytywnie oceniono środki regulujące działalność lobbingową i efekt „drzwi obrotowych” oraz ochronę sygnalistów.

Trzecim parametrem mierzenia praworządności w państwach członkowskich stał się pluralizm mediów. W Komunikacie z 2020 r. Komisja uznała, że: „Plu-

ralizm mediów i wolność mediów to kluczowe czynniki sprzyjające praworządności, demokratycznej rozliczalności i walce z korupcją”. Ponadto: „Rozwój wydarzeń wywołany pandemią COVID-19 dodatkowo potwierdził kluczową rolę wolnych i pluralistycznych mediów oraz podstawowych usług, które świadczą społeczeństwu poprzez dostarczanie sprawdzonych informacji – a tym samym przyczynianie się do walki z dezinformacją – oraz utrzymanie demokratycznej rozliczalności. Wydarzenia te uwydatniły również potencjalne zagrożenia wynikające z ograniczeń wolności wypowiedzi i dostępu do informacji”. Komisja przyjęła też, że w pierwszym sprawozdaniu jej ocena będzie koncentrowała się na „niektórych podstawowych elementach wolności i pluralizmu mediów – ze szczególnym uwzględnieniem praworządności – takich jak niezależność organów regulacyjnych ds. mediów, przejrzystość własności mediów, reklama państwowa, bezpieczeństwo dziennikarzy i dostęp do informacji”<sup>6</sup> (s. 19–23).

W odniesieniu do Polski dokument roboczy dołączony do Komunikatu Komisji odnotowuje istnienie odpowiednich regulacji prawnych dotyczących mediów. Zastrzega się jednak, że Kodeks karny wciąż przewiduje przestępstwa polegające na obrazie symboli narodowych i religijnych oraz obrazie funkcjonariusza publicznego (s. 14, 15–16; za wystarczającą uznano odpowiedzialność cywilną). Komisja oceniła również, że przepisy krajowe zawierają gwarancje niezależności organu regulacyjnego w sferze mediów, wskazując, że zmieniona dyrektywa Unii podlega obecnie transpozycji. Wskazała, że polski organ regulacyjny ds. mediów może podlegać wpływom politycznym i że istnieje „średnie ryzyko dotyczące niezależności i skuteczności organu regulacyjnego ds. mediów, ponieważ procedura powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) nie ograniczyła w sposób skuteczny ryzyka wpływu politycznego na media”. Odnotowano też, że w 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał wyłączenie KRRiT z procedury powoływania organów zarządzających mediami publicznymi za niezgodne z Konstytucją i że wyrok ten nie został wykonany. Stwierdzono również, że: „Ramy prawne dotyczące przejrzystości w zakresie własności mediów w Polsce nie mają zastosowania w równym stopniu do wszystkich podmiotów działających w sektorze medialnym. Brakuje zwłaszcza szczegółowych przepisów sektorowych dotyczących przejrzystości w dziedzinie własności mediów informacyjnych”. Komisja podniosła, że nie ma zabezpieczeń regulacyjnych ograniczających kontrolę polityczną nad mediami w Polsce (zaliczono do nich zabezpieczenia „dotyczące konfliktu interesów między właścicielami mediów a rządzącymi partiami, stronnictwami lub politykami”). W dokumencie roboczym Komisja podkreśliła, że: „Podczas kampanii prezydenckiej w 2020 r. koali-

<sup>6</sup> Komisja zastrzegła zarazem, że: „Inne aspekty krajobrazu medialnego, które nie zostały jeszcze uwzględnione w niniejszym pierwszym sprawozdaniu, na przykład rola i niezależność mediów publicznych, również mają kluczowe znaczenie w kontekście praworządności i będą obszerniej poruszane w kolejnych latach” (s. 19).

cja rządząca wspomniała jednak o możliwości zmian legislacyjnych dotyczących koncentracji zagranicznej własności mediów. Gdyby takie zmiany rzeczywiście wprowadzono, miałyby to wpływ na pluralizm mediów oraz rynek wewnętrzny UE”. Komisja wspomniała też o kilku przypadkach nękania dziennikarzy z powodów politycznych. Ponadto Komisja dostrzegła „powtarzające się przypadki” odmowy dostępu do informacji publicznej (s. 15–16).

Ostatni parametr pomiaru praworządności w państwach członkowskich ma charakter dość otwarty. Dotyczy on „innych kwestii instytucjonalnych związanych z mechanizmami kontroli i równowagi”, co skłania do poglądu, że bardziej chodzi tutaj o demokrację niż praworządność. Istotnie, Komisja stwierdziła: „Oprócz skutecznych systemów wymiaru sprawiedliwości mechanizmy kontroli i równowagi opierają się na przejrzystym, rozliczalnym, demokratycznym i pluralistycznym procesie stanowienia prawa, podziale władzy, konstytucyjnej i sądowej kontroli prawa, przejrzystej administracji publicznej na wysokim poziomie, a także na skutecznych niezależnych organach, takich jak instytucje rzecznika praw obywatelskich lub krajowe instytucje praw człowieka”. W związku z tym wzięła pod uwagę takie materie, jak „proces przygotowywania i uchwalania ustaw, w szczególności w odniesieniu do zaangażowania zainteresowanych stron, stosowanie procedur przyspieszonych i nadzwyczajnych oraz system kontroli zgodności przepisów z konstytucją. Przyjrano się również reformom konstytucyjnym mającym na celu wzmocnienie mechanizmów kontroli i równowagi. Sprawozdawczość obejmuje również analizę środków nadzwyczajnych podjętych w celu walki z pandemią COVID-19. Rola niezależnych organów, takich jak rzecznik praw obywatelskich i inne krajowe instytucje praw człowieka, oraz rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jaką odgrywają w ochronie praworządności, to kolejne elementy analizy” (s. 23).

W odniesieniu do procedur stanowienia prawa w Polsce Komisja podniosła w Komunikacie z 2020 r., że „w latach 2015–2019 przyspieszone przyjmowanie przepisów przez Parlament było powszechnie wykorzystywane przy przyjmowaniu istotnych reform strukturalnych sądownictwa, które zwiększyły wpływ polityczny na sądownictwo” (s. 25). Z kolei w dokumencie roboczym dotyczącym Polski Komisja zwróciła uwagę, że projekty były wnoszone przez parlamentarzystów, a nie Radę Ministrów, co pozwalało na pominięcie konsultacji na szerszą skalę. Podkreśliła znaczenie debaty publicznej w tej materii. Komisja uznała też, że przepisy wprowadzające ograniczenia ze względu na COVID-19 „mają negatywne skutki w odniesieniu do kadencji określonych organów państwowych, w tym Urzędu Komunikacji Elektronicznej” (wszczęto postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom członkowskim w tej materii).

Komisja podniosła również, że nowa procedura skargi nadzwyczajnej, umożliwiająca podważanie prawomocnych orzeczeń do 20 lat wstecz, narusza zasadę pewności prawa (s. 18 dokumentu roboczego). W przypadku funkcjonowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Sprawozdaniu z 2020 r. stwierdzono,

że w Polsce „organizacje pozarządowe padają ofiarą niekorzystnych wypowiedzi przedstawicieli władz publicznych, negatywnie wpływających na przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego. Dalsze obawy budzą działania rządu skierowane wobec grup LGBTI+, w tym aresztowanie i zatrzymanie niektórych przedstawicieli tych grup, a także kampanie oszczerstw prowadzone przeciwko takim grupom” (s. 27; dokument roboczy, s. 18–19). Z uznaniem Komisji spotkało się działanie Rzecznika Praw Obywatelskich. Podkreślono, że od 2016 r.: „RPO zmaga się z trudniejszą sytuacją, którą cechuje niewystarczający budżet (o którym decyduje Sejm), krytyka ze strony rządzącej większości politycznej oraz osobiste ataki w niektórych mediach” (s. 19).

W Komunikacie z 2020 r. Komisja Europejska odniosła się jeszcze do rozwoju sytuacji i działań na szczeblu unijnym dotyczących praworządności (s. 27–30). Podniosła ona znaczenie aktywności poszczególnych instytucji, zwłaszcza Rady, Parlamentu Europejskiego, Komisji i Trybunału Sprawiedliwości w sprawie praworządności. W stosunku do Polski odnotowano uruchomienie procedury z art. 7 TUE z wniosku Komisji (postępowanie się toczy). Komisja podkreśliła ważną rolę orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości z 2019 i 2020 r. w utrzymywaniu praworządności, zwłaszcza co do potwierdzenia i doprecyzowania zasady skutecznej ochrony sądowej i prawa do skutecznego środka zaskarżenia (s. 29). Komisja zwróciła też uwagę na powiązanie przez Radę Europejską zagadnienia budżetu Unii i praworządności (s. 30).

Swój Komunikat z 2020 r. Komisja zakończyła wnioskami i zapowiedzią dalszych działań (s. 30–31). Wyraziła oczekiwanie dalszego zaangażowania w zagadnienie praworządności ze strony Parlamentu Europejskiego i Rady.

#### ■ Geneza dokumentu UE

Komunikat z 2020 r. wraz z załącznikami, w tym z rozdziałem dotyczącym Polski, formalnie jest tylko sprawozdaniem z działania mechanizmu praworządności utworzonym na mocy komunikatu przez Komisję w 2019 r.<sup>7</sup>. Faktycznie wykracza poza swoją funkcję. Rozwija on, poszerza i pogłębia zakres działania tego mechanizmu przez dążenie do definiowania praworządności, objęcie oceną wszystkich państw członkowskich pod kątem określonych kryteriów oraz szczegółowość oceny konkretnych rozwiązań normatywnych, instytucjonalnych oraz faktycznego działania prawa, instytucji i rozwiązań powiązanych z praworządnością, nie pochodzących od państwa. Komisja zmierza w nim również do

<sup>7</sup> Komunikat skierowany do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania” (COM(2019) 343 final). Zob. też informację Komisji na temat istniejących mechanizmów kontroli praworządności w Unii Europejskiej: The EU’s Rule of Law toolbox, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule\\_of\\_law\\_factsheet\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf).

wiązania mechanizmu praworządności z innymi mechanizmami unijnymi (np. semestrem europejskim).

Mechanizm umacniania praworządności w Unii Europejskiej określony w komunikatach z 2019 i 2020 r. stanowi wyraz kontynuacji działań Komisji rozpoczętych co najmniej od komunikatu ustanawiającego nową formułę umocnienia praworządności z 11 marca 2014 r.<sup>8</sup>. Wówczas Komisja kierowała się uznaniem wagi praworządności dla Unii i rosnącą obawą o zachowanie jej standardów, a także potrzebą wzmocnienia narzędzi unijnych służących utrzymaniu praworządności. Według Komisji idea umocnienia praworządności spotkała się z pozytywnym odbiorem państw członkowskich (szczyt w Sybinie w maju 2019 r.) oraz najważniejszych organów Unii Europejskiej (Rada Europejska: „Nowy program strategiczny na lata 2019–2024”, debatach odbywanych w Parlamencie Europejskim w latach 2014–2019, programach prezydencji Rady), a także europejskich partii politycznych.

Warto też zauważyć, że komunikaty Komisji z 2019 r. i 2020 r. stanowią wyraz jej przekonania, że w ramach dbania o interes ogólny Unii (art. 17 ust. 1 TUE) jest odpowiedzialna za zapewnienie przestrzegania wartości unijnych z art. 2 TUE nie tylko w związku z przystąpieniem państwa do tej organizacji (art. 49 TUE), ale także w czasie jego funkcjonowania jako członka Unii. Dokumenty Komisji świadczą też o jej przekonaniu, że istniejące procedury traktatowe w odniesieniu do zapewnienia przestrzegania wartości z art. 2 TUE (art. 7 TUE) są niewystarczające lub nieefektywne.

#### ■ Informacja o stanie prawa obowiązującego w Polsce w materii objętej treścią dokumentu UE

Komunikat z 2020 r. obejmuje szerokie spektrum zagadnień. W gruncie rzeczy dotyczy on ustroju państwa, a zatem rozwiązań ujętych w Konstytucji RP, a także ustawodawstwie ustrojowym, jak również polskiej praktyki ustrojowej (zasady prowadzenia procesu legislacyjnego, pozycja ustrojowa, kompetencje i działalność Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i administracyjnych, rozwiązań antykorupcyjnych, zwłaszcza dotyczących Centralnego Biura Antykorupcyjnego, pozycji, kompetencji i działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, sytuacji prawnej i faktycznej mediów). Ponadto dotyczy tych dziedzin prawa, w których zasada praworządności ma szczególne zastosowanie, jak w tzw. działach prawa sądowego, a nawet szerzej – wszędzie tam, gdzie wchodzi w grę z jednej strony działanie organów państwa na podstawie i w ramach obowiązującego prawa, a z drugiej, gdzie znaczenie ma sądowa, a nawet administracyjna ochrona praw jednostki.

<sup>8</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 final.

## Ocena dokumentu UE

### ■ Ocena społecznych, gospodarczych i finansowych skutków dokumentu UE

Komunikat z 2020 r. nie wywołuje bezpośrednich skutków społecznych, gospodarczych i finansowych. Dopiero wprowadzenie w życie zmian w prawie polskim w odpowiedzi na oceny Komisji zawarte zwłaszcza w rozdziale dotyczącym Polski mogłoby rodzić następstwa finansowe (wynikające ze zmian ustawowych i organizacyjnych w razie stwierdzenia niezgodności z zasadą praworządności przyjętych lub obowiązujących rozwiązań krajowych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej).

### ■ Ocena zgodności działań UE, o których mowa w dokumencie UE, z zasadą pomocniczości

Dokument nie jest projektem aktu prawnego. Nie dotyczy go zasada pomocniczości.

### ■ Ustosunkowanie się do informacji Rady Ministrów na temat omawianego dokumentu UE

Komitet ds. Europejskich Rady Ministrów przyjął stanowisko w sprawie Komunikatu z 2020 r. dnia 8 lutego 2021 r. W stanowisku Komitet ds. Europejskich (dalej: Komitet) dokonał ogólnej oceny Komunikatu i rozdziału dotyczącego Polski, oceny metodologii i odniósł się do krytyki ze strony Komisji Europejskiej.

Komitet wskazał, że rząd popiera inicjatywy w zakresie praworządności podejmowane w Unii Europejskiej i zgadza się, aby sprawozdania dotyczące tej materii były przedmiotem dyskusji na forum Rady UE. Zwrócił wszakże uwagę na konieczność poszanowania przez Komisję granic kompetencji przyznanych Unii oraz równości i tożsamości państw członkowskich (art. 5 ust. 2 i art. 4 ust. 2 TUE). Ponadto podkreślił, że Sprawozdanie z 2020 r. powinno być wykorzystywane jedynie w tym celu, dla którego zostało sporządzone (promowanie praworządności, zapobieganie eskalacji problemów z nią związanych) i nie powinno być wiązane z innymi mechanizmami unijnymi. Nie powinno też być używane do przeprowadzania ingerencji władczej Komisji i innych organów unijnych w sferę kompetencji państw członkowskich.

Komitet skrytykował metodologię, którą posłużyła się Komisja przy opracowywaniu i formułowaniu Sprawozdania. Zarzucił jej brak obiektywizmu i nierówne traktowanie państw członkowskich. Podkreślił brak kompetencji Unii w sferze organizacji i funkcjonowania organów państwa, w tym zwłaszcza wymiaru sprawiedliwości. Wskazał też na brak rozgraniczenia elementów sprawozdawczych i ocennych, brak wyważenia wyrażanych ocen, powstrzymywanie się od oceny bądź różnicowanie ocen, mimo podobieństwa rozwiązań ustrojowych, różnicowanie materiałów stanowiących podstawę oceny, wszystko w zależności od tego, o które państwo członkowskie chodzi.



Komitet odniósł się również do ocen Komisji dotyczących Polski. W przypadku sądownictwa zwrócił uwagę, że zmiany legislacyjne są następstwem realizacji postulatów społecznych, które – w ocenie rządu – zmierzają „w kierunku pogłębienia zgodności regulacji polskich z wartościami wspólnymi wszystkim Państwom Członkowskim” (s. 5). Komitet zarzuca Komisji, że w ocenie zmian w sądownictwie pomija zmiany legislacyjne dokonane w toku postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości, na które powołuje się Komisja (zwłaszcza ustawa z 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz.U. poz. 848). Zwraca uwagę, że Komisja wybiórczo analizuje orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości (pominięcie wyroku w sprawie *Land Hessen* z 9 lipca 2020 r., sprawa C-272/19, ECLI:EU:C:2020:535; selektywne korzystanie z wyroku w sprawach *A.K.*, *Krajowa Rada Sądownictwa* oraz *CP i DO/Sąd Najwyższy* z 19 listopada 2019 r., połączone sprawy C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, zawieszenie działania części przepisów dotyczących Izby Dyscyplinarnej SN, zmiana ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym z 20 grudnia 2019 r., Dz.U. 2020, poz. 190, na skutek wyroku w sprawie *A.K.*). Komitet podnosi też wadliwość krytyki Komisji dotyczącej odwołania się do Karty praw podstawowych w związku z ujawnianiem przez sędziów informacji o ich działalności niezawodowej ze względu na art. 51 Karty, który ogranicza jej działanie do sfery kompetencji Unii. Podkreślił również, że sędziowie nie ponoszą odpowiedzialności za wydawane rozstrzygnięcia. Komitet zarzucił również Komisji, że wybiórczo korzysta z danych (tablica pomiaru sprawiedliwości, semestr europejski), niedostrzeganie licznych zmian (np. w sferze inwestycji i sądownictwa gospodarczego).

W stanowisku Komitet zauważa, że w świetle istniejących rozwiązań prawnych nieuzasadnione są obawy Komisji o niezależność głównych instytucji odpowiedzialnych za zapobieganie i zwalczanie korupcji czy niezależność Rady Mediów Narodowych. Ponownie zwraca uwagę, że Komisja selektywnie postrzega sytuację prawną i faktyczną w Polsce. Komitet podnosi też brak precyzji w opisie pozycji Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, a także powoływanie się przez Komisję na „ogólne i niejasne zarzuty dot. obaw wyrażanych przez organizacje pozarządowe w związku z rzekomymi naruszeniami przez przepisy wprowadzone w zw. z COVID-19 ich praw podstawowych”, czy dotyczące działań rządu wobec społeczności LGBTI+ (s. 8–9).

W kontekście ocenianych dokumentów i stanowiska Komitetu ds. Europejskich należy zwrócić uwagę na dwa niepodważalne ustalenia.

1) Nie ulega wątpliwości, że zgodnie z art. 2 TUE rządy prawa (praworządność) stanowią jedną z wartości, na których opiera się Unia Europejska. Wartość ta uznana została za wspólną dla państw członkowskich. Nie została ona jednak jednoznacznie sformułowana na poziomie prawa pierwotnego (inaczej niż np. prawa podstawowe), podobnie jak wiele innych wartości z art. 2, np. godność, równość,

demokracja, wolność, tolerancja, w pewnym stopniu ochrona mniejszości. Przy tym rządy prawa jako takie podlegają ochronie w Unii Europejskiej w kontekście kontroli prewencyjnej, o której mowa w art. 49 TUE (przystąpienie do Unii – kontrola państwa kandydującego), a także represyjnej, którą uregulowano w art. 7 TUE w związku z art. 354 Traktatu funkcjonowaniu o Unii Europejskiej (TFUE). W tych procedurach Komisja Europejska odgrywa ściśle określoną rolę – zarówno w procedurze prewencyjnej (art. 49 zdanie trzecie), jak i represyjnej (art. 7 ust. 1 i 2). W przypadku procedury akcesyjnej oznacza to, że Komisja może sformułować ocenę sytuacji w państwie kandydującym, kierując ją jednak tylko do Rady i swoje stanowisko przedstawiając w formie opinii. Z kolei w przypadku procedury sankcyjnej Komisja ma uprawnienia wnioskodawcze (art. 7 ust. 1 i 2 TUE; dotyczą one wszczynania konkretnych etapów postępowania). Nie jest jasne, czy nawet może wystąpić z wnioskiem o nałożenie sankcji według ust. 3 (nie jest to procedura legislacyjna szczególna, o której mowa w art. 289 ust. 2 TFUE; por. też art. 17 ust. 2 TUE). W żadnej z nich nie przyznano Komisji kompetencji o charakterze władczym w stosunku do państw członkowskich ani też kompetencji do formułowania jakichkolwiek zaleceń skierowanych do państw członkowskich. Owszem, w ramach wymienionych procedur i na ich potrzeby Komisja może dokonywać własnych ocen sytuacji (ocen wewnętrznych), lecz ich adresatem nie jest państwo członkowskie, lecz właściwe organy decyzyjne (Rada Unii Europejskiej bądź Rada Europejska, czyli organy międzyrządowe, działające w specjalnym trybie).

2) Unia Europejska nie jest organizacją o kompetencji domniemanej (art. 4, 5 TUE – domniemane są kompetencje państw członkowskich) ani Komisja Europejska nie jest organem o kompetencji ogólnej (art. 17 TUE). W pierwszym przypadku oznacza to, że to, co nie zostało przyznane Unii Europejskiej, pozostaje w kompetencji państw członkowskich. W drugim przypadku nie można interpretować art. 17 ust. 1 TUE, opisującego funkcje (zadania) Komisji, jako postanowienia kompetencyjnego. Postanowienia zawierające normy kompetencyjne znajdują się w konkretnych postanowieniach traktatowych, które wyróżnia wskazanie podmiotu kompetentnego, charakteru kompetencji (musi, może, ma kompetencję), ich zakresu materialnego, trybu działania oraz instrumentu, którym adresat normy kompetencyjnej może się posłużyć. Tych kryteriów nie spełnia art. 17 ust. 1. Tymczasem Komisja, podobnie jak inne instytucje i organy Unii, musi działać na podstawie i w granicach kompetencji im przyznanych w traktatach, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych (art. 13 ust. 2 TUE), a nie zupełnie dowolnie, gdyż tak według subiektywnego jej odczucia jest właściwie. Komisja nie może uogólniać czy poszerzać własnych kompetencji. Jej kompetencje muszą mieścić się w granicach kompetencji wyraźnych lub dorozumianych (nie wypowiedzianych wprost, ale mieszczących się w ramach traktatowych; przy tym cele i zadania to nie to samo, co kompetencje). Innymi słowy, wszelkie działania Komisji muszą mieć jednoznaczną traktatową podstawę kompetencyjną. Funkcji strzeżenia interesu ogólnego nie może wypeł-

niać także inny kluczowy organ Unii Europejskiej, jakim jest Trybunał Sprawiedliwości. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, jak stanowi art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE. Oznacza to, że jego kompetencje mają charakter konkretny, a nie generalny, i, podobnie jak w przypadku Komisji, są ograniczone do spraw przewidzianych w traktatach (art. 19 ust. 3 TUE).

Mając na względzie podane wyżej ustalenia, należy zauważyć, że:

- Fakt, że Unia Europejska jest oparta na wartościach, w tym praworządności, nie oznacza, że w tym zakresie dysponuje kompetencjami (w ślad za tym, że takimi kompetencjami dysponują jej organy). Unia dysponuje tylko takimi kompetencjami, jakie przyznają jej państwa członkowskie, zgodnie z zasadą przyznania (art. 5 ust. 2 TUE), co zresztą podkreśla, kto jest decydem w sferze obowiązywania i ustalania treści traktatów założycielskich. Unia nie ma charakteru samosprawczego, a jej kompetencje są wyliczone w traktatach (art. 3–6; nie mają charakteru otwartego). Przy tym w niewielkim stopniu są to kompetencje wyłączne (art. 3). W większości są to kompetencje dzielone (art. 4) bądź wręcz tylko koordynacyjno-uzupełniająco-wspierające (art. 6). Wśród kompetencji Unii nie ma kompetencji do ustalania treści, tworzenia mechanizmów i wydawania zaleceń lub innych aktów odnoszących się ogólnie do praworządności w państwach członkowskich. Jedynymi odstępstwa od tej zasady są przewidziane w art. 49 i 7 TUE. Z uwagi na brak kompetencji domniemanej Unia nie może wyręczać państw członkowskich i decydować o poszerzeniu swoich kompetencji na sferę ochrony wartości z art. 2 TUE samodzielnie.
- Konkretyzując ustalenie z poprzedniego punktu, Komisja Europejska nie ma kompetencji do ustalenia treści zasady praworządności (Komisja nie została upoważniona do stanowienia jakichkolwiek aktów na podstawie art. 2 TUE; także ze szczegółowych postanowień traktatowych takie jej uprawnienia nie wynikają), a Trybunał może to zrobić jedynie w granicach wykładni traktatów (w granicach kompetencji Unii, a zatem nie na zasadzie uogólnienia). Treść wartości, o których mowa w art. 2 TUE, może być zdefiniowana w sposób wiążący wyłącznie przez państwa członkowskie jako twórców traktatów. Tym bardziej Komisja nie jest władna, aby wybierać jedną z wartości z art. 2, interpretować ją przy wykorzystaniu ustalonej przez siebie metodyki. Metodyka ta może wzbudzać zastrzeżenia także z tego powodu, że definiując praworządność, Komisja sięga na niejasnych zasadach do źródeł pozaunijnych, w tym dokumentów Rady Europy o charakterze niewiążącym. W ten sposób można byłoby uznać, że granic pojęciowych praworządności nie ma albo też że mogą być one każdorazowo, według uznania Komisji, poszerzane. Potwierdza to włączenie w zakres praworządności kwestii niezwiązanych z nią bezpośrednio (np. pluralizm i wolność mediów)<sup>9</sup>, a także

<sup>9</sup> Warto zauważyć, że koncepcja praworządności przedstawiona we wprowadzeniu do Komunikatu z 2020 r. nie koresponduje w pełni z parametrami branymi pod uwagę w ocenie stanu praworządności.

zapowiedź, że przy okazji kolejnych sprawozdań Komisja odwoła się jeszcze do innych parametrów lub zmieni treść parametrów istniejących. Jeszcze mocniej dostrzega się te nieprawidłowości, jeśli uzmysłowimy sobie, że w Komunikacie z 2020 r., który jest przecież tylko sprawozdaniem Komisji z działania okresowego mechanizmu praworządności, doszło w istocie do kolejnego poszerzenia treści praworządności. Takie postępowanie nosi znamiona postępowania arbitralnego, a nie praworządności.

- Komisja Europejska nie jest również kompetentna w zakresie tworzenia procedur pozatraktatowych, takich jak mechanizm praworządności forsowany przez Komisję, wykraczających poza umocowania ujęte w prawie pierwotnym, ani też korzystać z niego w sposób zobowiązujący państwa członkowskie (niezależnie od tego, czy chodzi o zobowiązanie prawne czy zalecenie). Kompetencja ta jest zarezerwowana dla państw członkowskich (art. 4 ust. 1 TUE). Aktywność Komisji nie może niejako „naprawiać” istniejących słabości lub niedostatków traktatowych. Służą temu procedury rewizyjne z art. 48 TUE. Oznacza to zarazem, że Komisja może zaproponować zdefiniowanie praworządności, lecz to państwa członkowskie są decydentami w sprawie. Prawo nie może działać według reguły „cel uświęca środki”, gdyż staje się wówczas bezprawiem, wyrazem zachowania arbitralnego.

- Organem upoważnionym do definiowania praworządności nie jest także Trybunał Sprawiedliwości. Jego kompetencje i ustalenia orzecznicze są niewątpliwie doniosłe, lecz mają charakter punktowy, dotyczą konkretnych sytuacji, ewentualnie konkretnych państw. Przynajmniej formalnie z art. 19 TUE wynika, że kompetencje Trybunału dotyczą wykładni i stosowania traktatów, a nie tworzenia prawa unijnego. Traktaty z kolei dość jednoznacznie regulują zakres integracji i zakres stosowania prawa unijnego, które nie obejmują zagadnienia praworządności jako takiej.

Tak z działań podejmowanych przez Komisję co najmniej od 2014 r., jak i z Komunikatu z 2020 r. i dołączonego do niego rozdziału dotyczącego Polski, wynika, że Komisja Europejska przypisała sobie kompetencję do badania stanu praworządności w państwach członkowskich<sup>10</sup>. Uczyniła to, jedynie odwołując się do ogólnych klauzul traktatowych, w szczególności art. 2 TUE, za to bez wyraźnego, jednoznacznego powiązania z kompetencjami Unii Europejskiej i samej Komisji. Komisja na zasadzie uznaniowej ustaliła treść praworządności, na podstawie przez siebie skonstruowanej metodyki, przyjmując swobodnie, że „podstawowe znaczenie praworządności jest takie samo w całej UE”<sup>11</sup>, a zarazem

<sup>10</sup> Nie jest przy tym jasne, dlaczego akurat tylko tę wartość Komisja uznała za istotną, aby ustanowić dla niej różne mechanizmy, podczas gdy – poza prawami podstawowymi – inne wartości pozostają nietknięte.

<sup>11</sup> Tak np. w koncepcji praworządności zastanawia rola sądów jako władzy niezależnej. Urasta ona w ujęciu Komunikatu do roli superwładzy, która ma kontrolować wszyst-

nadając jej treść ustaloną według własnego wyobrażenia, do tego jeszcze zmiennego. Tak rozumianą praworządność włącza w ustanowiony na równie niejasnych zasadach mechanizm praworządności. Tak szerokie ujęcie zakresu mechanizmu ocennego, nabierające cechy ogólnej, wszechogarniającej oceny ustrojowej państwa, stanowi głęboko idącą ingerencję w swobodę państw członkowskich w zakresie kształtowania własnego ustroju, będącą jednoznacznym wyrazem zasady samostanowienia ludów (suwerenności narodowej), jak również ingerencję w sprawę należące z istoty swej do kompetencji wewnętrznej państw członkowskich (Trybunał Sprawiedliwości niejednokrotnie przyznawał, np. w kontekście sądownictwa, że różne elementy określenia ustroju państwowego są wyłączną kompetencją państw członkowskich). Można to uważać za naruszenie zasady art. 4 ust. 2 TUE, tj. zasady poszanowania tożsamości państwa nierozzerwalnie związanej z podstawowymi strukturami konstytucyjnymi i politycznymi, będącej fundamentalną zasadą konstrukcyjną Unii Europejskiej.

Podając się oceny praworządności w opisany w Komunikacie z 2020 r. sposób, Komisja stała się nie tyle strażnikiem traktatów, jakby wynikało z art. 17 TUE, ile kontrolerem sposobu zorganizowania i funkcjonowania ustroju państw członkowskich, ogólnym nadzorcą, który czuje się władny wkraczać w praktyce w każdy aspekt funkcjonowania państwa. Akceptacja takiego podejścia musiałaby prowadzić nieuchronnie do uznania, że Unia Europejska jest organizacją o kompetencji ogólnej, domniemanej, rodzajem państwa federalnego, a państwa członkowskie nie są samodzielnymi podmiotami prawa międzynarodowego, lecz jedynie jej częściami składowymi, jak stany w Stanach Zjednoczonych czy landy w Republice Federalnej Niemiec. Takiej konstatacji nie potwierdza jednak analiza traktatów przeprowadzona w dobrej wierze. Komisja, tworząc mechanizm praworządności, włączając weń stworzone przez siebie pojęcie praworządności i starając się prowadzić corocznie ocenę według tego mechanizmu, wykroczyła poza swoje traktatowe kompetencje.

Odnosząc się do stanowiska Komitetu ds. Europejskich dotyczącego Komunikatu i dokumentu roboczego Komisji, mimo ogólnie krytycznego stanowiska na temat działania Komisji, można podnieść, że:

---

kie organy władzy publicznej. Nie jest natomiast zupełnie jasne, jak miałyby być kontrolowana i oceniana władza sądowa, która w demokracji również podlega weryfikacji i ocenie, i to nie tylko instancyjnej. Według Komisji gwarancją tak ujmowanej praworządności jest niezależność sądownictwa, która ujmowana jest absolutystycznie. Tymczasem demokracja opiera się na kontroli i równowadze wszystkich władz, a nie tylko ustawodawczej i wykonawczej, wobec których władza sądowa sprawuje swoisty nadzór. Między wszystkimi władzami powinien istnieć system kontroli i równowagi. Uwagi te nie podważają zarazem znaczenia zasad niezawisłości sędziów i niezależności władzy sądowej, które w ramach koncepcji, że państwo jest oparte na rządach prawa, powinny być niewątpliwie chronione.

- Komitet nie zajął stanowiska w odniesieniu do zarzutu, według którego kontynuowanie reformy wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do różnych jej aspektów budzi poważne obawy związane z praworządnością,
- Komitet nie sformułował stanowiska w zakresie zarzutu Komisji dotyczącego niezależności i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwa związanego z poszanowaniem praworządności w Unii,
- Komitet nie sformułował poglądu w sprawie procedury powołania Pierwszego Prezesa SN,
- Komitet nie przedstawił stanowiska rządu w sprawie ustawowego zakazu kwestionowania kompetencji i pozycji sądów, organów konstytucyjnych i organów ścigania przez sądy czy praktyki odwoływania prezesów sądów, a także kwestionowania niezależności sądów polskich przez sądy innych państw członkowskich i odmowy współpracy z ich strony z tego powodu,
- Komitet nie odniósł się do braku przepisów dotyczących przejrzystości w dziedzinie własności mediów informacyjnych,
- Komitet nie sformułował odpowiedzi na krytykę jakości procesu legislacyjnego,
- Komitet nie określił stanowiska w sprawie procedury skargi nadzwyczajnej jako źródła naruszenia zasady pewności prawa.

## Opinia prawna

### Podstawa prawna dokumentu UE

Komunikat Komisji z 2020 r. nie jest projektem aktu prawnego UE. Nie wymaga wskazania podstawy prawnej. Jako dokument niebędący również projektem aktu ustawodawczego UE nie podlega ocenie co do zgodności z zasadą pomocniczości na podstawie protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Komunikat dotyczy zagadnień ogólnych, związanych z dalszym funkcjonowaniem Unii Europejskiej i jej perspektywami rozwojowymi. Zgodnie z art. 1 protokołu nr 1 podlega natomiast konsultacjom z parlamentami narodowymi.

Wobec tego brak jest przesłanek, które uniemożliwiałyby Komisji wydanie komunikatu w omawianej kwestii.

### Skutki prawne

Opublikowanie Komunikatu z 2020 r. nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych w sferze prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego. Komunikat ma charakter sprawozdawczo-ocenny.

Zawarte w Komunikacie, a zwłaszcza w dokumencie roboczym dołączonym do niego, oceny nie wymagają podjęcia konkretnych działań prawnych.



## **Kwestie proceduralne**

### **■ Procedura przyjmowania dokumentu UE**

Komisja przyjęła Komunikat dnia 30 września 2020 r. Przyjęcie Komunikatu nie jest związane z zachowaniem określonej, wynikającej z prawa traktatowego, procedury.

### **■ Działania Komisji do Spraw Unii Europejskiej**

Dnia 26 października 2020 r. Komisja do Spraw Unii Europejskiej zwróciła się do Rady Ministrów o przedstawienie informacji w sprawie Komunikatu z 2020 r. na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. nr 213, poz. 1395). Dnia 8 lutego 2021 r. Komitet ds. Europejskich Rady Ministrów przyjął stanowisko w sprawie Komunikatu z 2020 r. Komisja może rozpatrzyć dokument w trybie art. 151 ust. 1 regulaminu Sejmu. Komisja nie jest ograniczona terminami, poza tymi, które mogą wynikać z celowości podejmowanych przez nią działań.

## **Konkluzja**

Opiniowany Komunikat Komisji Europejskiej z 2020 r. wraz z dokumentem roboczym dotyczącym Polski jest kontynuacją działań Komisji podejmowanych w sferze praworządności, zwłaszcza od 2014 r. Należy krytycznie ocenić kompetencje Komisji do samodzielnego formułowania ogólnej koncepcji praworządności oraz podejmowania działań oceniających państwa członkowskie z jej perspektywy.