

Rola i znaczenie krajowych organów ochrony prawnej dla budowania Unii Europejskiej jako wspólnoty opartej na prawie. Rozważania na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE

Artykuł 19 ust. 1 TUE składa się z dwóch akapitów. Pierwszy z nich stanowi, że: „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) obejmuje Trybunał Sprawiedliwości (TS), Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów”. Natomiast zgodnie z akapitem drugim „Państwa Członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”. O ile akapit pierwszy powierza Trybunałowi Sprawiedliwości kompetencję do „zapewnienia poszanowania prawa”, to akapit drugi zawiera zobowiązanie dla państw członkowskich do spełnienia na poziomie krajowym wymagań wynikających z zasady skutecznej ochrony prawnej, w dziedzinach objętych prawem Unii. Jest to konkretyzacja ogólnej zasady skutecznej ochrony praw¹, którą jednostki wywodzą z prawa Unii, wynikającej nie tylko z przedmiotowego przepisu TUE, ale także z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich oraz z art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC).

Prawnomiędzynarodowy rodowód rzeczzonej zasady wart jest odnotowania, jest to bowiem przykład przejęcia zasady prawnej o charakterze prawnym ugruntowanym w przestrzeni międzynarodowej do prawa unijnego na podstawie orzecznictwa TSUE².

* Prof. dr hab. Dagmara Kornobis-Romanowska, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, ORCID: [0000-0001-5860-0760](https://orcid.org/0000-0001-5860-0760).

¹ Wyrok TS z 19 grudnia 1968 r., *Salgoil*, C-13/68, ECLI:EU:C:1968:54, pkt 463; z 9 lipca 1985 r., *Bozzetti*, C-179/84, ECLI:EU:C:1985:306, pkt 17; z 10 kwietnia 1984 r., *von Colson*, C-14/83, ECLI:EU:C:1984:153, pkt 18 i 22; z 15 maja 1986 r., *Johnston*, C-222/84, ECLI:EU:C:1986:206; z 15 października 1987 r., *Heylens*, C-222/86, ECLI:EU:C:1987:442; z 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C64/16, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 35. Zob.: S. Weatherill, *From Myth to reality: The EU's "New Legal Order" and the Place of General Principles Within It*, [w:] S. Vogenauer, S. Weatherill (eds.), *General Principles of Law, European and Comparative Perspectives*, Oxford Institute of European and Comparative Law, Oxford and Portland, Oregon 2017, s. 37 i n.; S. Prechal, *The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What Has the Charter Changed?*, [w:] C. Paulussen, T. Takacs, V. Lazic, B. Van Rompuy (eds.), *Fundamental Rights in International and European Law, Public and Private Perspectives*, Springer, The Hague 2016, s. 144 i n.

² Odesłania do orzecznictwa dotyczą głównie działalności jurysdykcyjnej TS, choć także orzecznictwo TSUE przyczynia się do rozwoju zasady skutecznej ochrony prawnej. Są to jednak zagadnienia związane głównie ze stosowaniem art. 263 TFUE, a więc pozostające poza zakresem analizy w tym

Precyzyjniej rzecz ujmując, nie jest to proste przejęcie, a raczej odwzorowanie tej zasady z prawa międzynarodowego do prawa UE. Ostatecznie bowiem obywatele państw członkowskich UE chronią na jej podstawie swoje unijne uprawnienia bezpośrednio przed organami krajowymi i na podstawie krajowych przepisów proceduralnych, a nie za pośrednictwem państwa. Zatem standardy stosowane w tym zakresie w prawie międzynarodowym okazały się zbyt ogólne w porównaniu z wymaganiami odnośnie do ochrony prawnej jednostki w UE, co ujawniły historyczne orzeczenia TS w sprawach *Van Gend en Loos* i *Costa p. ENEL*³ i od tychże właśnie wyroków rozpoczął się rozwój zasady skutecznej ochrony prawnej w orzecznictwie TS, zakończony jej kodyfikacją w TUE, w przedmiotowym przepisie art. 19 ust. 1 akapit drugi.

Narzędzia i metody, które temu służą, zostały zidentyfikowane i rozwinięte w historycznym orzecznictwie TS, w którym Trybunał ustalił szczególne cechy związane z autonomiczną i konstytucyjną naturą prawa Unii. W szczególności, jak wielokrotnie wskazywał TS, prawo Unii charakteryzuje się tym, że pochodzi z niezależnego źródła, jakie stanowią traktaty, jest nadrzędne względem prawa państw członkowskich⁴, a przy tym szereg przepisów prawa UE znajduje zastosowanie do pochodzących z nich jednostek i nich samych, w czym wyraża się bezpośrednia skuteczność tego prawa⁵. W ramach tak uformowanej struktury konstytucyjnej ochrona prawna w UE nie jest i nie może być ograniczona jedynie do sporów pomiędzy jednostkami a organami unijnymi czy krajowymi, ale ma także zastosowanie w sporach horyzontalnych, tzn. między podmiotami prywatnymi⁶. Jednostki mogą więc formułować swoje roszczenia w krajowym postępowaniu sądowym, czyli wysuwać żądania przeciwko innym podmiotom prywatnym, których treścią jest ochrona uprawnień wywiedzionych z prawa UE. Może to być przykładowo roszczenie o ochronę praw podstawowych, w tym przed dyskryminacją, w sprawach dotyczących obywatelstwa europejskiego, z zakresu praw pracowniczych, w sprawach ubezpieczeniowych, konsumenckich, dotyczących konkurencji, swobód rynku wewnętrznego, pomocy państwa, podatków, znaków towarowych, polityki socjalnej, współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach cywilnych, prywatnego prawa międzynarodowego, współpracy policji i sądów w sprawach karnych, udzielania azylu czy wiz itd. Sądy krajowe są wówczas dla obywateli państw członkowskich sądami „pierwszego kontaktu”, tzn. w tych właśnie sądach dochodzone są

artykuły. Szeroko na ten temat, zob. K. Kowalik-Bańczyk, *Skuteczna ochrona prawna w działalności Sądu Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 8, s. 16.

³ Wyroki TS: z 5 lutego 1963 r., *Van Gend en Loos*, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1; z 15 lipca 1964 r., *Costa p. ENEL*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

⁴ Zob. wyroki TS: C-6/64, s. 1159, 1160; a także z 17 grudnia 1970 r., *Internationale Handelsgesellschaft*, C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114, pkt 3; z 26 lutego 2013 r., *Melloni*, C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107, pkt 59; opinia z 14 grudnia 1991 r., 1/91, ECLI:EU:C:1991:490, pkt 21; opinia z 8 marca 2011 r., 1/09, ECLI:EU:C:2011:123, pkt 65.

⁵ Sprawa C-26/62, s. 23; opinia 1/09, pkt 65; opinia z 18 grudnia 2014 r., 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, pkt 165-166; wyroki TS: z 15 kwietnia 2008 r., *Impact*, C-268/06, ECLI:EU:C:2008:223; z 12 stycznia 2010 r., *Petersen*, C-341/08, ECLI:EU:C:2010:4; z 19 stycznia 2010 r., *Kücükdeveci*, C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21; z 18 listopada 2010 r., *Georgiev*, C-250/09, ECLI:EU:C:2010:699; z 8 września 2011 r., *Hennigs*, C-297/10, ECLI:EU:C:2011:560.

⁶ Zob. np. wyrok TS z 15 września 1998 r., *Edis*, C-231/96, ECLI:EU:C:1998:401, pkt 37.

roszczenia oparte na prawie unijnym, oraz sądami „powszechnymi” w ramach porządku prawnego Unii, których zadaniem jest stosowanie prawa Unii⁷. Zanim jednak sąd krajowy uzna roszczenie i udzieli jednostce ochrony uprawnień poprzez zastosowanie w sprawie konkretnego przepisu prawa UE, powinien najpierw dokonać oceny, czy jej przedmiot pozostaje w związku z prawem UE, a więc czy sprawa ma charakter unijny⁸. Jest to zadanie sądu i treść żądania stron nie ma znaczenia dla kwalifikacji sprawy jako unijnej, może mieć znaczenie jedynie pomocnicze⁹. Podmioty indywidualne są więc uprawnione do poszukiwania ochrony uprawnień unijnych w postępowaniach przed organami krajowymi sądowymi lub administracyjnymi¹⁰, te zaś są zobowiązane taką ochronę zapewnić¹¹.

Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest traktatowym wyrazem i uściśleniem ogólniejszej zasady skutecznej ochrony prawnej w UE¹². Przepis ten po pierwsze decentralizuje ochronę prawną w UE, przekazując ją zasadniczo na poziom państw członkowskich (co zresztą wynikało już wcześniej z zasady ogólnej prawa UE), a po drugie gwarantuje ochronę praw podstawowych dzięki temu, że jest to przepis bezpośrednio skuteczny (ta cecha natomiast została potwierdzona przez TS w wyroku w sprawie *AB*¹³). Oznacza to, że można się na niego powoływać przed sądami krajowymi jako na autonomiczną podstawę prawną do celów dokonania oceny zgodności działań państwa członkowskiego z prawem Unii¹⁴. Omawiany przepis może więc stanowić samodzielną podstawę dla oceny zarzutów związanych z ewentualnymi brakami w zakresie zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, w tym także w zakresie

⁷ Tak TS w opinii 1/09, pkt 80.

⁸ Zob. wyroki TS: z 25 lipca 2002 r., *MRAX*, C-459/99, ECLI:EU:C:2002:461, pkt 39; z 16 grudnia 1992 r., *Koua Poirrez*, C-206/91, ECLI:EU:C:1992:523, pkt 10-12; z 11 lipca 2002 r., *Carpenter*, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434, pkt 28; z 16 listopada 1995 r., *Van Duyn*, C-152/94, ECLI:EU:C:1995:422; z 19 marca 1992 r., *Baptista Morais*, C-60/91, ECLI:EU:C:1992:140; z 10 lutego 1991 r., *Komisja p. Francji*, C-294/89, ECLI:EU:C:1991:302; z 3 października 1990 r., *Bouchoucha*, C-61/89, ECLI:EU:C:1990:343; z 20 kwietnia 1988 r., *Guy Bekaert*, C-204/87, ECLI:EU:C:1988:192; z 2 lipca 1998 r., *Anestis Kapasakalis i in.*, C-225/95, ECLI:EU:C:1998:332, pkt 22; z 20 września 1997 r., *Uecker i Jacquet*, sprawy połączone C-64/96 i C-65/96, ECLI:EU:C:1997:285, pkt 16; z 16 stycznia 1997 r., *USSL*, C-134/95, ECLI:EU:C:1997:16, pkt 19; z 28 stycznia 1992 r., *Steen vs. Deutsche Bundespost*, C-332/90, ECLI:EU:C:1994:254, pkt 9.

⁹ D. Miąsik, *Sprawa wspólnotowa przed sądem krajowym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 9, s. 20.

¹⁰ Szeroko na ten temat, zob: N. Półtorak, *European Union rights in national court*, Wolters Kluwer Law & Business, Alphen aan den Rijn 2015; P. Van Cleynenbreugel, *Judge-Made Standards of National Procedure in Post-Lisbon Constitutional Framework*, „European Law Review” 2012, vol. 37, no. 1, s. 92-93.

¹¹ Wyroki TS: w sprawie C-222/84, pkt 18; z 10 kwietnia 1984 r., *Von Colson*, C-14/83, ECLI:EU:C:1984:153; z 23 kwietnia 1986 r., *Les Verts*, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166.

¹² Wyroki TS: w sprawie C-222/84 i w sprawie C-222/86.

¹³ Wyrok TS z 2 marca 2021 r., *A.B.*, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153.

¹⁴ Wyroki TS: z 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117; z 26 marca 2020 r., *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, sprawy połączone C-558/18 i C-563/18, ECLI:EU:C:2020:234.

regulacji prawnej niezwiązanej ze stosowaniem prawa UE, ale mieszczącej się w dziedzinie objętej prawem UE¹⁵.

Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE może stanowić samodzielną podstawę dla oceny zarzutów związanych z ewentualnymi brakami w zakresie zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, nie oznacza to jednak, że jest to jedyna podstawa. Zasada skutecznej ochrony prawnej została także potwierdzona¹⁶ w art. 47 Karty praw podstawowych (KPP lub Karta)¹⁷, która ma moc wiążącą równą traktatom¹⁸. Przepis ten potwierdza i konkretyzuje prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu jako prawo podstawowe w UE i warto zauważyć, że aktualnie stanowi jeden z najczęściej stosowanych przepisów Karty. Wskazany przepis KPP jest wiążący, jasny i bezwarunkowy, może być stosowany bezpośrednio, tj. bez konieczności ustanowienia szczegółowych norm w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego. Dla jednostek oznacza to możliwość powołania się na art. 47 KPP w każdym krajowym postępowaniu przed organami ochrony prawnej, także w sporach horyzontalnych¹⁹, z ograniczeniami dotyczącymi stosowania postanowień KPP wynikających z art. 51 Karty. W rezultacie sąd krajowy musi w granicach swoich kompetencji zapewnić ochronę prawną przysługującą jednostkom na podstawie art. 47 KPP i zagwarantować pełną skuteczność tego artykułu, w razie konieczności poprzez przyznanie mu pierwszeństwa i odstąpienie od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego, które stoją z nim w sprzeczności. W konsekwencji przepis prawa krajowego, który jest niezgodny z art. 47 KPP, powinien być pominięty w stosowaniu przez sąd krajowy²⁰. Co się zaś tyczy zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, to postanowienie owo dotyczy „dziedzin objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPP²¹.

¹⁵ J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 141.

¹⁶ Tak TS w wyrokach: z 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363; z 6 listopada 2012 r., Otis, C-199/11, ECLI:EU:C:2012:684, pkt 46; oraz z 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., sprawy połączone C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393, pkt 190.

¹⁷ Tak wyroki TS: z 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, pkt 37; z 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, pkt 29-33 wraz z głosem K. Kowalik-Bańczyk, *Bezpośrednie stosowanie Karty Praw Podstawowych w krajowym postępowaniu sądowym gwarancją skuteczności prawa UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 3, s. 40.

¹⁸ Art. 6 TUE.

¹⁹ Wyrok TS z 17 kwietnia 2017 r., Vera Egenberger, C-441/16, ECLI:EU:C:2018:257, pkt 78; zob. także wyroki TS: z 11 września 2018 r., IR vs. JQ, C-68/17, ECLI:EU:C:2018:696, pkt 69-70; z 13 grudnia 2018 r., Torsten Hein, C-385/17, ECLI:EU:C:2018:1018, pkt 48-52; z 22 stycznia 2019 r., Cresco Investigation, C-193/17, ECLI:EU:C:2019:43, pkt 76-77; z 6 listopada 2018, Bauer, sprawy połączone C-569/16 i 570/16, ECLI:EU:C:2018:871, pkt 84-86; z 6 listopada 2018, Max Planck, C-684/16, ECLI:EU:C:2018:874, pkt 73-75; z 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626, pkt 56; z 19 listopada 2019 r., A.K. p. Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO p. Sądowi Najwyższemu, sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 162.

²⁰ Wyrok TS z 11 września 2014 r., A p. B i in., C-112/13, ECLI:EU:C:2014:2195, pkt 46.

²¹ Wyroki TS: z 24 czerwca 2019 r., Komisja p. Polska (niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo; a także C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, pkt 192.

W tym układzie art. 47 KPP powinien być należycie uwzględniony przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE²². Jak trafnie stwierdził rzecznik generalny Evgeni Tanchev, przepisy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz 47 KPP są ze sobą powiązane i istnieje między nimi „pomost konstytucyjny”²³, a art. 19 ust. 1 TFUE należy interpretować w świetle art. 47 KPP²⁴. Dopiero oba te przepisy łącznie stanowią prawną podstawę dla sądów krajowych do stosowania środków ochrony prawnej przewidzianych w prawie krajowym i wytyczają zakres tzw. zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich. Zgodnie z tą zasadą jeśli występuje brak zharmonizowanych uregulowań unijnych o charakterze proceduralnym, wówczas skuteczność przepisów prawa UE osiągnięta jest na podstawie przepisów proceduralnych pochodzących z wewnętrznego porządku prawnego państwa członkowskiego, pod kontrolą jurysdykcyjną TSUE²⁵.

Ochrona zapewniana przez państwo winna być skuteczna w rozumieniu prawa UE wytyczonym w orzecznictwie TSUE. Jak natomiast wynika z tego orzecznictwa, państwa członkowskie są zobowiązane przyczyniać się do spełnienia dwóch fundamentalnych wymagań. Pierwszym z nich jest wyczerpujący charakter systemu środków ochrony prawnej i procedur²⁶. Drugie wymaganie polega na tym, że każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by prawnym kryteriom skutecznej ochrony sądowej odpowiadały także same organy, które ją zapewniają, czyli sądy w rozumieniu prawa UE. Dla prawa UE kluczowe znaczenie ma w tej kwestii zachowanie niezawisłości takich organów, co potwierdza art. 47 KPP i przewidziane w nim prawo dostępu do niezawisłego sądu. Zgodnie z prawem UE sądem jest bowiem zawsze organ, który jest niezawisły, czyli taki, który pełni funkcje jurysdykcyjne w sposób autonomiczny, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia, jak to zostało dobitnie podkreślone w wyroku TS w sprawie sędziów portugalskich²⁷, który ma kluczowe znaczenie dla dookreślenia wymogów skutecznej ochrony

²² Wyrok TS z 20 kwietnia 2021 r., *Repubblika*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

²³ Opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)*, ECLI:EU:C:2019:551, pkt 85.

²⁴ Zob. także: sprawa C-64/16, pkt 40, 41, pkt 53 w związku z pkt 50, 52; oraz M.J. García-Valdecasas Dorrego, *El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)*, „Revista Española de Derecho Europeo” 2019, no. 72, s. 75-96.

²⁵ Wyrok TS z 19 listopada 1991 r., *Francovich*, C-6/90, ECLI:EU:C:1991:428, pkt 40-43. Więcej na ten temat zob.: A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, R. LXII, z. 1, s. 35; D. Miąsik, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. I, wyd. 2, Zakamycze, Kraków 2010, s. 240.

²⁶ Sprawa C-294/83, pkt 23.

²⁷ Sprawa C-64/16, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo.

sądowej po stronie organów krajowych. W doktrynie wyrok ten komentowany jest także jako precedensowy z punktu widzenia określenia zakresu kompetencji TS dotyczących oceny gwarancji niezawisłości sądów krajowych²⁸, bo wynika z niego wniosek, że gwarancje niezawisłości są objęte prawem UE i dotyczą każdego sądu, który potencjalnie ma kompetencję do stosowania prawa UE, by w ten sposób standard skutecznej ochrony sądowej z art. 19 ust. 1 TUE był w każdej sprawie zapewniony.

Precedensowy charakter orzeczenia TS w sprawie sędziów portugalskich został ugruntowany w późniejszym orzecznictwie dotyczącym wykładni art. 19 TUE oraz art. 47 KPP²⁹. Wniosek, jaki wynika z tego orzecznictwa, jest jednoznaczny i brzmi on następująco: art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE ma zastosowanie w każdym przypadku, gdy sąd krajowy orzeka w sprawie dotyczącej ochrony uprawnień wynikających z prawa Unii. W konsekwencji na podstawie tego właśnie przepisu każde państwo członkowskie powinno zapewnić w szczególności, by organy należące – jako sądy – w rozumieniu prawa Unii do systemu środków prawnych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej³⁰. Zobowiązania te muszą być dotrzymywane przez państwa członkowskie bez względu na organizację wymiaru sprawiedliwości w tych państwach. Bez sądu, rozumianego jako organ sprawujący wymiar sprawiedliwości w państwie członkowskim w sposób bezstronny i niezawisły, nie może być bowiem w ogóle mowy o prawie do skutecznego środka prawnego, a więc i o ochronie prawnej. Przepisy te stanowią ramy prawne i podstawowe wymagania dla organizowania sądownictwa w państwie członkowskim. Ich treścią jest jednocześnie także głęboko aksjologiczne wezwanie do poszanowania niewzruszalnej reguły rządów prawa z art. 2 TUE, od której nie może być ani odstępstwa, ani mowy o dowolności. Dopiero na tym fundamencie możliwe jest wskazywanie przez państwa członkowskie sądów właściwych do rozpatrzenia skarg opartych na prawie UE, zgodnie z wewnętrzną organizacją wymiaru sprawiedliwości w tym państwie. Naruszenie tych reguł stanowi pogwałcenie prawa UE, sankcjonowane w trybie art. 7 TUE. Brak realnej skuteczności tego trybu jest także przesłanką do zastosowania art. 258 TFUE oraz art. 259 TFUE, w takich przypadkach z nowym potencjałem. Jak wskazuje się w literaturze naukowej, odejście od trybu politycznego na rzecz postępowania przed TSUE pozwala oprzeć *effet utile* prawa UE na nowych podstawach i zmienionym znaczeniu przepisów art. 19 ust. 1 TUE, jak również art. 47 KPP³¹. O ile więc z prawa UE nie wynikają dla państw członkowskich konkretne rozwiązania organizacyjne w strukturze wymiaru sprawiedliwości, to przy wykonywaniu tej

²⁸ Zob. M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019; s. 43; J. Barcik, *Niezawisłość...*, s. 23 i n.; A. Sołtys, [w:] S. Biernat (red.), *System prawa Unii Europejskiej*, t. 1. *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 144.

²⁹ Wyroki TS: z 25 lipca 2018 r., LM, C-215/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586; w sprawie C-896/19.

³⁰ Wyroki TS: w sprawie C-824/18, pkt 112; z 6 października 2021 r., W. Ż., C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798, pkt 104.

³¹ L. Pech, S. Platon, *A Court of Justice Judicial Independence under Threat: The Court of Justice to the Rescue in the ASJP Case*, "Common Market Law Review" 2018, vol. 55, no. 6, s. 827-1854.

kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii³². Gwarancje wynikające z art. 19 TUE muszą dotyczyć każdego sądu, bez względu na dziedzinę prawa europejskiego, której dotyczy konkretne postępowanie. Nie może być tu zatem mowy o orzekaniu przez TS na podstawie przedmiotowego przepisu o niezawisłości i bezstronności sędziowskiej jako o orzekaniu *ultra vires*, a kwestia, czy dany organ jest „sądem”, jest objęta prawem unijnym jako gwarancja skuteczności ochrony prawnej i nie może być w żadnym wypadku traktowana jako należąca do zakresu autonomii organizacyjnej wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim UE.

Artykuł 19 ust. 1 akapit pierwszy TUE powierza TSUE kompetencję do zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Trybunał czuwa więc nad poszanowaniem prawa Unii także w zakresie, w jakim państwa członkowskie spełniają obowiązek tworzenia systemu skutecznych środków ochrony prawnej i procedur służących urzeczywistnianiu uprawnień unijnych w postępowaniach przed niezawisłymi sądami. Obowiązek ten wynika dla nich z zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE. Przepis ten wraz z art. 19 ust. 1 akapit drugi współtworzy normatywną podstawę zasady skutecznej ochrony prawnej³³. Warto zauważyć, że rzeczona zasada lojalnej współpracy ma na tym polu bardzo szczególne znaczenie – nie tylko prawne, ale i polityczne – i dlatego, jak się wydaje, warto jej poświęcić kilka zdań komentarza. Treść tej zasady zgodnie ze wskazanym przepisem brzmi, że „Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”. To w sumie dość lakoniczne brzmienie przepisu w gruncie rzeczy wytycza dla organów ochrony prawnej w państwach członkowskich pełen zakres ich unijnych obowiązków. To właśnie z tej perspektywy główne i pierwszoplanowe zobowiązanie tych organów polega na tym, by lojalnie³⁴, solidarnie i skutecznie realizować na ich terytoriach³⁵ uprawnienia podmiotów prywatnych wywodzonych z prawa UE za pomocą środków krajowych.

Warto w tym miejscu zadać pytanie, na czym polega wzajemność przewidziana w przepisie art. 4 ust. 3 TUE, że „Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia” i co państwa członkowskie zyskują w zamian

³² Wyroki TS: w sprawie C-619/18, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo i w sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18, pkt 36.

³³ A. Wróbel, *Komentarz do art. 47 KPP*, [w:] *idem* (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 1127.

³⁴ T. Lang, *The Principle of Loyal Cooperation and the Role of the National Judge in Community, Union and EEA Law*, „ERA Forum” 2006, vol. 7, s. 476-477; zob. także M. Szpunar, *Wybrane problemy stosowania prawa Unii Europejskiej przed sądami państw członkowskich*, „Palestra” 2020, nr 5, s. 60.

³⁵ Opinia TS z 8 marca 2011 r., 1/09 w sprawie ustanowienia jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych, pkt 68.

za lojalność w stosunku do Unii w przedmiotowym zakresie? Otóż Unia ze swej strony podejmuje wobec państw członkowskich zobowiązanie natury prawnej wynikające z kolei z art. 4 ust. 2 TUE, że szanuje ich równość wobec traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego.

Należy zauważyć i podkreślić, że powyższe rozwiązanie prawne, bazujące na podstawowych strukturach politycznych i konstytucyjnych w każdym z państw członkowskich, z uwzględnieniem przyjętych przez państwa członkowskie zobowiązań międzynarodowych, jest bardzo newralgiczne. W praktyce oznacza ono konieczność stałego poszukiwania i ustalania równowagi oraz właściwych proporcji między poszanowaniem tożsamości narodowej a członkostwem w strukturach międzynarodowych oraz w UE. Jeden element jest w tym newralgicznym układzie niezbędny, stanowi bowiem podstawę dla ustalenia wymaganej równowagi. Elementem, o którym mowa, jest wzajemne zaufanie państw do systemów prawnych, a w szczególności do systemów wymiaru sprawiedliwości w innych państwach członkowskich, co wyraża się głównie w poszanowaniu tych samych wartości podstawowych, w traktatach unijnych wyrażonych w art. 2 TUE. Tylko dzięki temu możliwe jest utworzenie i utrzymywanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – obszaru bez granic wewnętrznych w UE, w której każde z państw członkowskich co do zasady przyjmuje i uznaje, że wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie³⁶. Warto podkreślić, że o ile wzajemne zaufanie jest kluczową wartością, od której faktycznie zależy prawidłowe funkcjonowanie przestrzeni sprawiedliwości w UE, to niezbędne jest jednak także domniemanie, że pozostałe państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, w tym praw podstawowych³⁷ i wartości, na których opiera się Unia.

Unia zbudowana jest na wartościach, które z założenia dzielą wszystkie państwa członkowskie. Każde państwo członkowskie dzieli się zatem ze wszystkimi innymi państwami członkowskimi i jednocześnie przyjmuje, że państwa te dzielą z nim szereg wspólnych wartości. Wartości te sprecyzowano w art. 2 TUE, który stanowi, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

³⁶ Wyrok TS z 10 listopada 2016 r., *Półtorak*, C-452/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:858, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo.

³⁷ Wyrok TS z 21 grudnia 2011 r., *N.S.*, sprawy połączone C-411/10 i C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, pkt 83. Silnym wyrazem zaufania jest wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych przez państwa członkowskie, zgodnie z art. 81 i 82 TFUE.

Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi oraz w szczególności między ich sądami, że wartości te będą uznawane i że zatem prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane³⁸. Dokładnie taki *passus* znalazł się w opinii TS w sprawie przystąpienia UE do EKPC³⁹, a więc przy okazji poszukiwania kompromisu dla ochrony wspólnych wartości we wszystkich państwach europejskich, także tych spoza UE.

Biorąc powyższe pod uwagę, można zatem stwierdzić, że art. 2 TUE określa ramy prawne i ma związek z prawem do skutecznej ochrony sądowej, co zostało potwierdzone przez TSUE w wyroku w sprawie *UPA*⁴⁰. Tamże Trybunał przypominał, że Unia jest wspólnotą prawa, w ramach której jej instytucje poddane są kontroli zgodności ich aktów z traktatem i ogólnymi zasadami prawa, do których należą też prawa podstawowe⁴¹. Jednostki powinny mieć zatem możliwość korzystania ze skutecznej ochrony sądowej praw, które wywodzą z unijnego porządku prawnego, w tym do zakwestionowania przed sądem zgodności z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu UE⁴². Prawo do takiej ochrony stanowi część ogólnych zasad prawa, które wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Prawo to zostało ustanowione również w art. 6 i 13 EKPC⁴³. O ile jednak, na podstawie art. 2 TUE, Unia oraz państwa członkowskie są podporządkowane demokracji, prawom człowieka oraz państwu prawnemu, to kompetencja i obowiązek do ustanawiania środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii zostały powierzone państwom członkowskim. To one właśnie, na

³⁸ Dokładnie taki *passus* znalazł się w opinii TS w sprawie przystąpienia UE do EKPC, a więc przy okazji poszukiwania kompromisu dla ochrony wspólnych wartości we wszystkich państwach europejskich, także tych spoza UE – opinia TS z 18 grudnia 2014 r., 2/13 w sprawie przystąpienia UE do EKPC, ECLI:EU:C:2014:2454, pkt 168; wyrok TS z 6 marca 2018 r., *Achmea*, C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, pkt 34. Zob. także: Ch. Timmermans, *How Trustworthy is Mutual Trust? Opinion 2/13 Revisited*, [w:] K. Lenaerts, J.C. Bonichot, H. Kanninen, C. Naome, P. Pohjankoski (eds.), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU law in Honour of Allan Rosas*, Hart Publications, Oxford 2019, s. 21.

³⁹ Opinia TS 2/13, pkt 168.

⁴⁰ Wyrok TS z 25 lipca 2002 r., *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)*, C-50/00 P, ECLI:EU:C:2002:462, pkt 38, 39; zob. także N. Półtorak, *Kto jest związany zasadą efektywnej ochrony prawnej – uwagi na tle orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Unión de Pequeños Agricultores*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 3.

⁴¹ Sprawa C-294/83, pkt 23.

⁴² Sprawa C-64/16, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo, a także wyroki TS: z 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 49; sprawa C-619/18, pkt 49.

⁴³ Wyroki TS: w sprawie C-222/84, pkt 18; z 9 lutego 2006 r., *Sfakianakis AEUE vs. Elliniko Dimosio*, sprawy połączone C-23/04–C-25/04, ECLI:EU:C:2006:92, pkt 28; z 13 marca 2007 r., *Unibet (International) Ltd p. Justitiekanslern*, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, pkt 37; a także z 28 lutego 2013 r., *Arango Jaramillo i in. p. EBI*, C-334/12 RX-II, ECLI:EU:C:2013:134, pkt 40; z 27 listopada 2001 r., *Komisja p. Austrii*, C424/99, ECLI:EU:C:2001:642, pkt 45; wyrok SPI z 15 stycznia 2003 r., *Philip Morris International, Inc i in. p. Komisji Wspólnot Europejskich*, sprawy połączone T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 oraz T-272/01, ECLI:EU:T:2003:6, pkt 121.

podstawie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, ustanawiają środki, które są niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.

Spełnienie powyżej wskazanego warunku musi podlegać weryfikacji i temu służy ustanowiona w art. 7 TUE specjalna procedura przewidująca polityczną kontrolę przestrzegania tych wartości z art. 2 TUE, tzw. kontrola praworządności⁴⁴. Już samo uruchomienie jej przez Komisję Europejską oparte na uzasadnionym wniosku z art. 7 ust. 1 TUE jest miarodajną informacją dla sądów krajowych, która w dalszej samodzielnej ocenie tych sądów może podważyć zaufanie do systemu sądowniczego danego państwa członkowskiego. W literaturze naukowej podkreśla się, że na tym przede wszystkim polega znaczenie wyroku w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa *Celmer*)⁴⁵, że domniemanie wzajemnego zaufania może zostać podważone poprzez wszczęcie procedury z art. 7 TUE. Jej skuteczne przeprowadzenie może się natomiast zakończyć zawieszeniem niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów dla tego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa w Radzie. Do tej pory uruchomiono ją w dwóch przypadkach: w grudniu 2017 r. z wniosku Komisji w odniesieniu do Polski i we wrześniu 2018 r. z wniosku Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do Węgier⁴⁶. Kontrola przestrzegania przez państwa członkowskie wartości, na których opiera się Unia, ma zatem charakter polityczny i aktualnie jesteśmy świadkami bezprecedensowego stosowania mechanizmu przewidzianego w art. 7 TUE⁴⁷. Już na początkowym etapie

⁴⁴ Propozycja jej ustanowienia pojawiła się w traktacie amsterdamskim, zob. W. Sadurski, *Adding Bite to a Bark: the Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider*, "The Columbia Journal of European Law" 2010, vol. 16, no. 3, s. 385 i n.; szerzej na temat tej zasady oraz kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie, zob. M. Taborowski, *Mechanizmy...*; J. Barcik, *Ochrona praworządności...*; P. Marcisz, M. Taborowski, *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności (analiza krytyczna)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 12; J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek (red.), *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2018; R. Grzeszczak, *Skuteczność unijnych procedur ochrony praworządności w stosunku do państw członkowskich*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 6, s. 28; J. Barcz, [w:] J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (wstęp, wybór i oprac.), *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016-2017*, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa 2020, s. 17.

⁴⁵ M. Taborowski, *Naruszenie elementów zasady państwa prawa (art. 2 TUE) jako ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w prawie Unii Europejskiej (w świetle wyroku LM (Celmer))*, [w:] J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek (red.), *Sądowe mechanizmy...*, s. 73; A. Frąckowiak-Adamska, *Następstwa wyroku w sprawie LM (Celmer) i postępowania na podstawie art. 7 TUE dla funkcjonowania sądów polskich w ramach wspólnoty prawnej UE*, [w:] J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek (red.), *Sądowe mechanizmy...*, s. 89 i n.

⁴⁶ Zob. wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017) 835 final z 20.12.2017); Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2017/2131(INL)).

⁴⁷ Swoje głębokie zaniepokojenie w tym względzie w okresie poprzedzającym przedstawienie wniosku przez Komisję wyraziły także inne kluczowe dla ochrony praw podstawowych instytucje i organizacje europejskie i międzynarodowe, tj. Komitet Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rada Europejska, PE i Europejska Sieć Rad Sądownictwa; oraz na poziomie krajowym polski Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownictwa, organizacje sędziowskie i stowarzyszenia prawników.

tej procedury Węgry próbowały ją zablokować, wnosząc do TS skargę o stwierdzenie nieważności rezolucji PE w trybie art. 269 TFUE, który powierza Trybunałowi szczególną właściwość w zakresie kontroli zgodności z zasadami proceduralnymi w odniesieniu do przyjmowania przez Radę Europejską lub Radę UE stwierdzeń na podstawie art. 7 TUE. Strona skarżąca podniosła szereg zarzutów, w tym naruszenia przepisu proceduralnego, w tej postaci, że większość głosów w PE wymagana do przyjęcia rezolucji w zgodzie z art. 354 TFUE nie została osiągnięta, ponieważ przy obliczaniu oddanych głosów nie uwzględniono wstrzymujących się od głosu. Kolejne zarzuty oparte były na naruszeniu zasady pewności prawa, zasad demokracji i równego traktowania, lojalnej współpracy, współpracy w dobrej wierze między instytucjami oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań. W postępowaniu tym w charakterze interwenienta popierającego stronę skarżącą wzięła udział również Polska. Orzekając w tej sprawie, TS nie znalazł podstaw dla uznania tych zarzutów za uzasadnione i ostatecznie skarga Węgier została oddalona w całości⁴⁸.

Sprawa z powództwa Węgier została prawomocnie zakończona, a skarga oddalona, ale jej tok ukazuje determinację stron do wykazania własnych racji i jeśli jest w tej kwestii jakaś pewność, to dotyczy ona jedynie stwierdzenia, że dla rozwiązywania problemów odnoszących się do podstawowych wartości w UE niezbędny jest dialog dyplomatyczny i polityczny oparty na dobrej wierze i kulturze prawnej wszystkich stron tego dialogu – instytucji unijnych oraz państw członkowskich. Nie należy jednak spodziewać się przełomu i skutecznego rozwiązania problemu za pomocą procedury z art. 7 TUE, skoro jej cechą wiodącą jest polityczne uznanie. Rozwiązanie wydaje się możliwe raczej w postępowaniu przed TS z art. 258 TFUE w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w którym nie ma miejsca na uznaniowość w odniesieniu do zarzutów dotyczących naruszenia zasady państwa prawa.

Tymczasem po stronie instytucji intencja podjęcia dialogu politycznego jest jasno wyrażana i realizowana przez Radę UE, która pełniąc wyraźnie określoną rolę instytucjonalną na mocy art. 7 TUE, ustanowiła coroczny dialog na temat praworządności na forum Rady do Spraw Ogólnych. Forum to skupia się każdego roku na konkretnym problemie związanym z tą kategorią prawną. Wprawdzie lata 2020 i 2021 upłynęły pod znakiem pandemii, która zdominowała agendy unijne i międzynarodowe, to jednak problematyka praworządności nie została zarzucona. Zostały w tym czasie opublikowane dwa sprawozdania Komisji na ten temat, przy czym drugie sprawozdanie odnosiło się także do problemów stwierdzonych we wcześniejszym raporcie, przedstawiając bilans i kierunki zmian przyjmowanych w poszczególnych państwach członkowskich. Ogółem odnotowano wiele pozytywnych zmian w tych państwach, w tym także w kwestiach, które w 2020 r. uznano za problematyczne. W raporcie wskazano jednak na wciąż utrzymujące się zjawiska budzące niepokój oraz wykazano, że w niektórych państwach członkowskich problemy te pogłębiły się, w tym jeśli chodzi o niezależność sądownictwa i sytuację mediów.

⁴⁸ Wyrok TS z 3 czerwca 2021 r., *Węgry p. Parlamentowi Europejskiemu*, C-650/18, ECLI:EU:C:2021:4266.

W szczególności w rozdziale „Sprawozdania” dotyczącym Polski wykazano całą masę problemów występujących w tej sferze w polskim prawie, a szczególnie w związku z tzw. „reformą” polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości przeprowadzaną od 2015 r. na podstawie ponad 30 ustaw dotyczących struktury organizacyjnej wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Ustawy te zachwiały równowagę władzy, zwiększając wpływ władzy wykonawczej i ustawodawczej na system wymiaru sprawiedliwości ze szkodą dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zmiany zasad ustroju i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego (TK), Krajowej Rady Sądownictwa (KRS), Sądu Najwyższego (SN), sądów powszechnych, sądów administracyjnych i prokuratur prowadzące do ograniczenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz niezależności władzy sądowniczej ze skutkiem polegającym na naruszeniu zasady praworządności skłoniły Komisję do wszczęcia postępowania na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, przy czym według polskiego rządu skutek taki nie ma miejsca.

Polski rząd neguje fakty i nie przyjmuje do wiadomości nie tylko ustaleń Komisji i Parlamentu Europejskiego, ale także przeciwstawia się wiążącym orzeczeniom sądów międzynarodowych – tak TS, jak i ETPC. Lista wyroków wydanych przez TS w „sprawach polskich” w związku z naruszeniami praworządności jest długa i obejmuje już w zasadzie wszystkie procedury dostępne przed TS⁴⁹, przykładowo: od wyroków w trybie prejudycjalnym⁵⁰, przez zarządzenia środków tymczasowych⁵¹, po postępowania naruszeniowe z art. 258 TFUE, zakończone prawomocnymi wyrokami TS, że Polska narusza prawo UE⁵². Do tej listy należy dołączyć jeszcze postępowania przed ETPC, a jest ich aktualnie blisko 30, w tym orzeczenie tego Trybunału wydane w maju 2021 r., a zawierające stwierdzenie nieprawidłowości w procedurze mianowania członków TK⁵³ oraz skargi w związku z usuwaniem przez Ministra Sprawiedliwości sędziów ze stanowisk wiceprezesów sądów powszechnych⁵⁴. Ta ostatnia kwestia została zresztą podniesiona także w uzasadnieniu wniosku KE w ramach procedury wszczętej przeciwko Polsce na podstawie art. 7 TUE. W ten sposób powstaje niechlubna dla Polski

⁴⁹ Pełna lista spraw polskich w TSUE wraz z komentarzami, zob. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018-2020)*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2021.

⁵⁰ Sprawa C-824/18, wyjaśniająca wymogi prawa Unii w odniesieniu do powołań sędziów do SN; sprawa C-487/19.

⁵¹ Postanowienie TS z 14 lipca 2021 r., *Komisja p. Polsce*, C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:592; polski rząd otwarcie przeciwstawił się wiążącemu charakterowi postanowienia w sprawie środków tymczasowych wydanego przez TS w dniu 21 maja 2021 r. w sprawie wniesionej przeciwko Polsce za naruszenie unijnego prawa ochrony środowiska, postanowienie C-121/21 R, *Republika Czeska vs. Polska*, zobowiązujące Polskę do natychmiastowego zaprzestania działalności wydobywczej węgla brunatnego w kopalni Turów.

⁵² Wyroki TS: z 15 lipca 2021 r., *Komisja p. Polsce*, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:59; w sprawie C-619/18; postanowienie TS z 17 grudnia 2018 r., *Komisja p. Polsce*, C-619/18 R, EU:C:2018:102.

⁵³ Wyrok ETPC z 7 maja 2021 r., *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. p. Polsce* (skarga nr 4907/18).

⁵⁴ Skargi nr 26691/18 i 27367/18, wyrok nieprawomocny. W dniu 30 czerwca 2021 r. Sekretarz Generalny Rady Europy wystosował list otwarty do polskiego Ministra Sprawiedliwości, wyrażając obawy i rozczarowanie wobec ostatnich oświadczeń polskich władz, podważających uprawnienia ETPC oraz wiarygodność systemu EKPC jako całości.

saga, na podstawie której może już powstać podręcznik prawa UE z zakresu możliwych naruszeń i zaniedbań, jakich może dopuścić się państwo członkowskie w UE.

Tymczasem KRS wciąż działa, pomimo zakwestionowania jej niezależności⁵⁵ i nałożenia na Polskę okresowej kary pieniężnej w wysokości miliona euro dziennie⁵⁶, a funkcjonowanie SN jest nieustannie zakłócanie, w tym przez zmiany w ustawodawstwie. Rząd polski nie przyjmuje orzeczeń TS i ETPC do wiadomości, a w swoich działaniach i opiniach pozostaje do nich w wyraźnej kontrze. Nie pozostaje zresztą w tych działaniach odosobniony, gdyż jest wspierany przez rozstrzygnięcia TK⁵⁷, w którym m.in. stwierdzono, że zarządzenie przez TS środków tymczasowych w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości jest niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, a orzeczenie ETPC w sprawie *Xero Flor* zostało uznane za nieistniejące i stanowiące w uznaniu TK bezprawną ingerencję w krajowy porządek prawny⁵⁸. „Ukoronowaniem” tej linii decyzyjnej jest rozstrzygnięcie TK w sprawie K 3/21⁵⁹, gdzie wnioskodawcą był premier polskiego rządu, a w którym za niekonstytucyjne zostały uznane przepisy TUE, tj. art. 1 w związku z art. 4. ust. 3, art. 19 ust. 1 akapit 2 oraz art. 2, a więc wszystkie te przepisy, które definiują Unię jako coraz ściślejszy związek między narodami Europy, budowany w duchu lojalnej współpracy przez państwa członkowskie, tworzące wspólnotę opartą na prawie, tj. hołdującą wartościom takim jak praworządność, demokracja, prawa człowieka, oraz zapewniającą obywatelom skuteczną ochronę prawną w dziedzinach objętych prawem UE. W przepisach tych TK odnalazł za to sprzeczność z Konstytucją RP, w szczególności w zakresie, w jakim w uznaniu TK z art. 19 ust. 1 TUE została wywiedziona kompetencja TSUE do badania organizacji i ustroju wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim. Zdaniem TK kompetencji tej nie można w żaden sposób wywodzić także z art. 2 TUE, który jest „katalogiem wartości o jedynie aksjologicznym znaczeniu”, a nie zasadami prawnymi⁶⁰. W rozstrzygnięciu tym jest wprawdzie mowa o lojalnej współpracy, wzajemnym szacunku i wsparciu, ale jedynie jako wstęp do zapowiedzi „usunięcia z polskiego porządku prawnego” orzecznictwa TSUE⁶¹. Podobnego *dictum* należy spodziewać się w odniesieniu do orzecznictwa ETPC, skoro ten Trybunał także orzeka o naruszeniach praworządności w Polsce.

Nie sposób podzielić argumentacji i wnioskowania w przedmiotowym rozstrzygnięciu TK, a stwierdzenia w nim zawarte zostały uznane za fałszywe przez sędziów TK w stanie spoczynku⁶². W przywołanym powyżej rozstrzygnięciu TK

⁵⁵ Sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

⁵⁶ Postanowienie wiceprezesa TS z 27 października 2021 r., *Komisja p. Polsce*, C-204/21 R.

⁵⁷ Wobec nieprawidłowości w obsadzie tego organu trudno bowiem mówić o orzeczeniach TK, tak też KNP PAN w uchwale 4/2-21 z 12 października 2021 r.

⁵⁸ Tak rozstrzygnięcie TK z 16 lipca 2021 r., P 7/20.

⁵⁹ Rozstrzygnięcie TK z 7 października 2021, K 3/21.

⁶⁰ *Ibidem*, pkt 19.

⁶¹ *Ibidem*, pkt 22.

⁶² Zob. oświadczenie sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku z 10 października 2021 r., dostępne pod adresem: <https://forumfws.eu/aktualnosci/2021/10/13/oswiadczenie-sedziow-tk-w-spozynku/> [dostęp 10.11.2021] oraz: S. Biernat, E. Łętowska, *Komentarz do oświadczenia*

jedna kwestia jest bezsporna i nie podlega dyskusji, a mianowicie że Konstytucja jest najwyższym rangą aktem prawnym w polskim systemie prawnym, o czym stanowi art. 8 Konstytucji RP. Artykuł ten znajduje się w Rozdziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita”, poświęconym zasadom państwa demokratycznego, wśród których są także zasada państwa prawnego, praworządności i trójpodziału władzy. Szczególne znaczenie ma zasada ustrojowa wyrażona w art. 9 Konstytucji, że Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego⁶³. Przepis ten ma pełną wartość normatywną, w związku z czym może służyć wykładni systemowej i ustalaniu innych przepisów konstytucyjnych odnoszących się do prawa międzynarodowego⁶⁴. Niech więc podsumowaniem dla całości rozważań nad zmianami w polskim systemie prawnym ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru sprawiedliwości poczynając od roku 2015, w tym na tle rozstrzygnięć TK w tym czasie, będzie stwierdzenie Prof. Krzysztofa Wójtowicza, że „[...] treść Konstytucji RP, jak nigdy dotąd w powojennej historii ustrojowej, zmusza do spojrzenia na prawo międzynarodowe z perspektywy prawa konstytucyjnego”⁶⁵. Dziś jest to teza niezwykle aktualna i trafna, nie tylko przez wskazanie zakresu historycznego, ale nade wszystko przez odniesienie do właściwej podstawy prawnej. To zatem Konstytucja wyznacza podstawę, na której zaciągane są zobowiązania międzynarodowe i unijne podejmowane przez Polskę, z poszanowaniem zasad państwa prawnego, praworządności, demokracji, praw człowieka, wolności, równości. Po ich skutecznym przyjęciu, w myśl art. 9 Konstytucji, są one dla Polski wiążące. Ta konstatacja wystarczy, by uznać, że rozstrzygnięcie TK z 7 października 2021 r. jest niezgodne z Konstytucją z wielu powodów, w tym jako wydane *ultra vires*. Dla całokształtu rozważań przedstawionych w tym artykule znaczenie ma jedna zasadnicza konstatacja, że niezawisłość sędziowska nie jest kwestią należącą do organizacji i ustroju wymiaru sprawiedliwości, ale stanowi jeden z mechanizmów, od których zależy skuteczność ochrony prawnej w całej UE. Zapewnienie tej ochrony przed organami krajowymi jest obowiązkiem każdego państwa członkowskiego UE, co podlega kontroli na poziomie unijnym przez TS na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE z wynikiem, że praworządność jest szanowana albo naruszana. *Tertium non datur*.

sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku z 10 października 2021, „Rzeczpospolita” 26.10.2021, <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art19049161-letowska-i-biernat-wyjasniaja-falszywe-stwierdzenia-zawarte-w-wyroku-tk> [dostęp 10.11.2021].

⁶³ K. Wójtowicz, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, C.H. Beck, Warszawa 2016, komentarz do art. 9, teza 1.

⁶⁴ K. Wójtowicz, *Prawo międzynarodowe w systemie źródeł prawa RP*, [w:] M. Granat (red.), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Nałęczów, 1–3 czerwca 2000*, RW KUL, Lublin 2000, s. 67.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 75.