

DOI 10.4467/24497800RAP.22.019.16795

<http://www.ejournals.eu/RAP/>

ISSN 2449–7800 (online), ISSN 2449–7797 (druk), s. 346–369

DAGMARA KORNOBIS-ROMANOWSKA¹

Odpowiedzialność demokratyczna jako konstytucyjny standard demokracji w Unii Europejskiej

Prawo międzynarodowe zna pojęcie narodów cywilizowanych, które hołdują ogólnym zasadom prawa². Pojęcie to jest zaczerpnięte z art. 38 lit. c Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, wskazującego podstawy orzekania tego Trybunału. Są poglądy, że pojęcie to, nawet jeśli nie bezprawne jako niezgodne z Kartą Narodów Zjednoczonych, jest przynajmniej niestosowne dla współczesnego prawa międzynarodowego i stosunków między państwami, które są równe i suwerenne. Dzisiaj standardy narodu czy państwa „cywilizowanego” wydają się ustalone, oczywiste i pewne, przynajmniej w takim stopniu, który zapewnia ich poszanowanie co do zasady. „Co do zasady” oznacza, że pomimo różnorodności prawnej we współczesnym świecie, są takie wartości, które pozostają wspólne dla społeczności międzynarodowej i w sposób niekwestionowany służą respektowaniu prawa. Respekt dla prawa nie może zależeć ani od jego podmiotu (państwo, organizacja międzynarodowa, jednostki), ani od rodzaju tego prawa (normy prawa międzynarodowego, krajowego czy unijnego). Ważne jest przestrzeganie ustalonego porządku prawnego obowiązującego w danej przestrzeni, co czyni społeczność „cywilizowaną”. Taki standard przyjmuje też Konstytucja RP³.

1 Prof. Dagmara Kornobis-Romanowska – Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Centrum Doskonałości Jeana Monneta, Katedra Badań i Studiów Europejskich im. Jeana Monneta, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego; ORCID: 0000-0001-5860-0760.

2 Art. 38 lit. c Statutu MTS (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.); zob. też J. Symonides, *Czy „ogólne zasady prawa uznane przez narody cywilizowane” są źródłem prawa międzynarodowego?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2, s. 45 i wskazana tam literatura.

3 Art. 2 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Dzisiaj zamiast o narodach cywilizowanych mówimy raczej o *societas civilis*, czyli o społeczeństwie obywatelskim, w którym obywatele są aktywnymi uczestnikami sfery publicznej. Im mniej zależności i podporządkowania jednostek instytucjom państwa, im więcej autonomii jednostek, tym społeczeństwo jest bardziej „obywatelskie”. Można więc powiedzieć, że społeczeństwo jest tym bardziej „cywilizowane”, im bardziej obywatele są zaangażowani w życie publiczne i im więcej w nim demokracji, *ergo* – im mniej demokracji, tym dalej od cywilizacji.

Demokracja jest najstarszą z wartości, która rządzi w cywilizowanym świecie. To do niej z czasem dołączały inne wartości i prawa. Bez niej o praworządności, ochronie praw człowieka czy wreszcie o niedyskryminacji nie może być mowy. Praworządność rozwija demokrację, ustanawiając zasady rozliczania władzy publicznej i stanowiąc ochronę praw człowieka (w UE są to prawa podstawowe), które z kolei pozwalają na chronienie mniejszości przed arbitralnością reguł ustanawianych wolą większości. Demokracja realizuje się poprzez prawo⁴, a naruszenie praworządności zawsze wywołuje w niej uszczerbek. Demokrację, oprócz praworządności, dopełniają wymagania ściśle z nią związane, polegające na zapewnieniu właściwej reprezentacji, wiarygodności i transparentności w rządzeniu⁵, stanowiąc podstawę dla przejrzystości i racjonalności działania legitymowanej władzy. Dzięki nim możliwe jest uruchomienie mechanizmów kontrolowania władzy z zachowaniem zasady **trójpodziału władzy**. Ma to miejsce głównie w postępowaniach sądowych, a więc funkcjonowanie **niezawisłych sędziów w ramach niezależnego wymiaru sprawiedliwości jest dla tej kontroli i dla samej demokracji kluczowe**⁶. Są to jednocześnie fundamenty, które składają się na minimalny konstytucyjny standard demokracji, uważany za wyróżnik cywilizacji Zachodu⁷. Standard ten na poziomie Unii jest wyartykułowany poprzez wartości i zasady zawarte w art. 2 TUE⁸. Zasady te i wartości są warunkiem *sine qua non*, od których

4 *Democracy through Law* to m.in. nazwa tzw. Komisji Weneckiej czyli Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo, która jest międzynarodowym organem doradczym ustanowionym w ramach Rady Europy. Jej członkami jest 61 państw, także pozaeuropejskich, reprezentowanych najczęściej przez wybitne autorytety w dziedzinie nauk prawnych. Zajmuje się ona problematyką prawa konstytucyjnego, praw podstawowych, instytucji demokratycznych, spraw wyborczych, praworządności i wymiaru sprawiedliwości.

5 Art. 10 ust. 1 TUE – zasada reprezentacji; art. 10 ust. 2 TUE – zasada wiarygodności (polityczna i prawna); art. 10 ust. 3 TUE – zasada partycypacji i transparentności.

6 K. Wójtowicz, *Wspólnota wartości w Unii Europejskiej z perspektywy art. 90 ust. 1 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, rok LXXX, z. 1, s. 115.

7 C. Mik, W. Czapliński, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 71.

8 Art. 2 TUE 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”.

zależy „stan demokracji” w UE – jej wzmocnienie lub osłabienie na poziomie 27 państw członkowskich.

Tak jednak jak zmieniają się demokratyczne standardy, tak też modyfikacji podlegają mechanizmy kontrolne i zabezpieczenia poszanowania wymaganego standardu, czyli szeroko pojęta odpowiedzialność demokratyczna. Jak się okazuje, stare i – mogłoby się wydawać – ugruntowane wartości i zasady, w tym demokracja, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka czy zakaz dyskryminacji, są łamane lub nie wszędzie dostatecznie respektowane, dlatego też system odpowiedzialności demokratycznej musi stale ewoluować i uszczelniać się, by nie doprowadzić do zupełnej erozji wartości demokratycznych. Weryfikacja konkretnych rezultatów w zapewnieniu standardu demokratycznego – jego utrzymaniu i pogłębianiu – należy do obywateli, bo właśnie oni są dysponentami władzy w demokracji. To oni mają prawo powiedzieć „sprawdzam” swoim mandatarzom, a bilans po stronie „winien” i „ma” musi się zgadzać pod rygorem odpowiedzialności.

Odpowiedzialność przybiera zróżnicowane formy i obejmuje różne procedury o specyficznych cechach. Odpowiedzialność w państwie może przede wszystkim przybierać kształt i formę odpowiedzialności politycznej⁹ i prawnej¹⁰ (w formie np. kontroli, audytu, nadzoru, wymagań wynikających z zasady przejrzystości). Ich cechą charakterystyczną jest postać sformalizowana, określona prawem oraz dążenie do wyciągnięcia konsekwencji prawnych za podjęte działania lub zaniechania. Odpowiedzialność w tym szerokim znaczeniu wiąże się więc z sankcjami o charakterze prawnym za celowość, zasadność czy trafność podejmowanych działań. W tej kategorii mieści się odpowiedzialność konstytucyjna¹¹, która jest ściśle związana z zasadami rządzącymi systemem politycznym, w szczególności z zasadą podziału władzy i rządów prawa. Zasady te wyznaczają podstawowe ramy demokratycznego państwa. Wskazują reguły i granice, w jakich ma działać podmiot sprawujący władzę, a także potrzebę kontrolowania go przez inne organy władzy i rozliczania za każde działanie i zaniechanie pod kątem legalności i celowości.

Tak rozumiana odpowiedzialność natury prawnej nie wyczerpuje jednak praktycznych możliwości rozliczania podmiotów sprawujących władzę z podjętych działań z możliwością wyciągnięcia konsekwencji. Odpowiedzialność może również przybierać mniej formalną postać, określaną w piśmiennictwie właśnie jako rozliczalność organów władzy państwowej przez obywateli¹²,

9 Jak wynika z art. 10 ust. 2, art. 12, 13 ust. 2, art. 14 i 17 ust. 8 TUE.

10 Na podstawie art. 19 TUE.

11 Zob. *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010; T. Ginsburg, A.Z. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago–London 2018.

12 Zob. np. R. Grzeszczak, *Odpowiedzialność i rozliczalność władzy wykonawczej*, „Kontrola Państwowa” 2011, nr 2, marzec–kwiecień, s. 127; Z. Machelski, *Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1 (144), s. 61; A. Młynarska-Sobaczewska, J. Zalesny,

trochę na wzór rozliczeń księgowych (stąd pewnie angielski termin *accountability*). Ma na celu ocenę działań rządzących bezpośrednio w odniesieniu do standardu demokratycznego. Wyraża się i mierzy poprzez stopień zaufania, które organy sprawujące władzę wzbudzają u jednostki (obywatela) w społeczeństwie demokratycznym.

Rozliczalność może leżeć w gestii opinii publicznej, mediów czy organizacji pozarządowych. Ważną rolę odgrywają również opinie ekspertów, w tym akademików, a także stanowiska przyjmowane przez władze sędziowskie w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości. Powstałe w jej wyniku opinie, raporty czy sprawozdania upubliczniają i punktują nadużycia władzy. Pomiędzy więc, że odpowiedzialność demokratyczna z reguły nie wiąże się wprost z konsekwencjami natury prawnej, to jej skutki mogą być dotkliwe, bywa ona także bardzo skuteczna. Najbardziej istotnym faktorem tego rodzaju odpowiedzialności jest jednak faktyczne włączenie obywateli, możliwe jest nawet uczestnictwo jednostki w rozliczaniu władzy z efektów jej sprawowania. Rządzący nie mogą być nieobliczalni, dlatego jeśli zaufanie maleje lub wręcz go brak, jest to sygnał i dowód na uszczerbki w standardzie demokratycznym. Za to im zaufanie jest silniejsze, tym standardy demokratyczne są wyższe. Inaczej więc niż w przypadku odpowiedzialności politycznej i prawnej, mającej świadczyć o zaufaniu społeczeństwa do jednostki, kiedy to społeczeństwo w procedurze demokratycznej decyduje, kto ma sprawować określoną funkcję w państwie, odpowiedzialność demokratyczna świadczy o zaufaniu jednostki do władzy. Na tym polega jej nieformalny charakter oraz możliwie najszerszy zakres podmiotowy, sięgający nawet na poziom pojedynczego obywatela.

Wszystkie te założenia i rozwiązania prawno-systemowe w odniesieniu do odpowiedzialności za standardy demokratyczne znajdują pełne zastosowanie do Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Formalnie Unia, jako realna wspólnota, bazuje na podstawowych strukturach politycznych i konstytucyjnych 27 państw członkowskich. Jednocześnie wszystkie te państwa winny przestrzegać prawa Unii oraz podzielać wartości, na których się ona opiera. To prawne zobowiązanie zostało wyrażone we wzmiankowanym już powyżej art. 2 TUE. Gwarancje demokracji są podstawowym wymogiem stawianym przed państwami członkowskimi UE od momentu akcesji¹³, przez cały czas trwania członkostwa w organizacji. Stanowią kluczowy element szerokiej koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów oraz składają się na konstytucyjny standard demokracji w UE.

Nie sposób nie wspomnieć, że demokracja i jej deficyt od zawsze były w Unii problemem. Problem ten sprowadzał się głównie do kwestionowania legitymacji demokratycznej instytucji unijnych, w zestawieniu z przekazaniem

Accountability as a Category of Constitutional Law – Terminological Considerations, „Comparative Law Review” 2020, no. 26, s. 200.

¹³ Tak stanowią tzw. Kryteria kopenhaskie, zawarte w konkluzjach Rady Europejskiej, Kopenhaga 1993, SN 180/1/93/ REV 1.

kompetencji przez państwa członkowskie na poziom UE bez kontroli demokratycznej. Im więcej uprawnień zyskiwały instytucje unijne w kolejnych rewizjach traktatów założycielskich, tym zarzuty braku legitymacji demokratycznej stawały się silniejsze¹⁴. Warto zauważyć, że punkt odniesienia dla tych zarzutów stanowił zawsze krajowy standard demokracji, wynikający z konstytucji państw członkowskich Unii. Standardy te nie są jednak symetryczne we wszystkich państwach Unii. Skutkiem istnienia asymetrii standardów demokratycznych jest łamanie założeń „wspólnoty wartości opartej na prawie”¹⁵ oraz idący za tym deficyt zaufania obywateli do Unii.

Dzisiaj mamy nowy wątek i nową odsłonę tego problemu w postaci deficytu i ograniczeń w odpowiedzialności władzy przed wyborcami w państwach członkowskich, co wyraża się w braku zaufania obywateli do państwa oraz do obniżenia standardu demokratycznego. O ile dotychczas w Unii problemem był kierunek i tempo integracji (Europa dwóch prędkości, wzmocniona współpraca, strefa euro, *opt-outs* jako wzmocnienie przynależności narodowej, nieuczestniczącej, umowy *inter-se*), o tyle dzisiaj sedno problemów stanowi populizm, nacjonalizm¹⁶ oraz rosnąca siła państw niedemokratycznych na arenie międzynarodowej, co powoduje brak zaufania społeczeństw do władzy. Taka sytuacja polityczna i prawna w państwach członkowskich UE sprawia, że dzisiaj właśnie **rozliczalność** władzy w stosunku do społeczeństwa i minimalizacja odstępstw od standardów demokratycznych w państwach członkowskich mają kluczowe znaczenie dla dalszej integracji, jej kierunków i założeń. Jest to możliwe tylko dzięki koncentracji na praworządności, ochronie praw podstawowych oraz na wymiarze społecznym, w tym w najbardziej wrażliwych obszarach publicznych, takich jak globalizacja, konkurencja, problemy transgraniczne, migracja, bezpieczeństwo czy wreszcie prawo karne (w tym zasada zaufania do wymiaru sprawiedliwości i prawo do sądu). Jest to nowe podejście do integracji, które ma na celu zapewnienie systemu interakcji między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską, z uwzględnieniem złożonej sieci współzależności, wzajemnej odpowiedzialności i powierzeń. Wszystkie te kwestie wchodzą w zakres kompetencji UE, dlatego lepsze wykorzystanie tych uprawnień powinno ściślej łączyć UE z jej obywatelami i prowadzić do skuteczniejszych polityk. W ostatecznym rozrachunku proces kształtowania polityk unijnych ma szansę stać się nie tylko bardziej otwarty i transparentny, ale także bardziej integracyjny i odpowiedzialny na poziomie państw członkowskich.

14 Na ten temat istnieje bardzo bogata literatura. Zob. np. E.O. Eriksen, J.E. Fossum, *Rethinking Democracy and the European Union*, Routledge 2012; *Wokół kryzysu praworządności demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, A. Bodnar, A. Płoszka (red.), Warszawa 2020.

15 Wyrok TS z dnia 23 kwietnia 1986 r., 294/83, Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, ECLI:EU:C:1986:166, pkt 23.

16 Szeroko na ten temat, zob. R. Riedel, *Ekonomiczny nacjonalizm i populizm – przenikające się relacje*, „Przegląd Politologiczny” 2017, rok XXII, nr 3, s. 7.

Unia jako ponadnarodowa organizacja suwerennych państw próbuje podjąć stosowne działania polityczne i prawne, zgodnie z procedurami przewidzianym w Traktatach. Na płaszczyźnie politycznej podstawą prawną dla tych działań jest art. 7 TUE¹⁷. O charakterze i znaczeniu procedury uruchomionej w tym trybie przeciwko Polsce i Węgrom napisano już w literaturze prawniczej bardzo wiele¹⁸, podkreślając jej polityczny wymiar, a także *ultima ratio*¹⁹ i daleką odrębność od klasycznych metod kontroli poszanowania unijnego *acquis*. Fakt, że kolejną cechą tego postępowania jest konieczność osiągnięcia jednomyślności w Radzie Europejskiej, sprawia, że o skuteczne rozwiązanie problemu w tym trybie jest niezwykle trudno. Z pewnością niezbędny jest w tej procedurze dialog²⁰ dyplomatyczny i polityczny oparty na dobrej wierze i kulturze prawnej stron, a zatem można założyć, że w sporze Polska oraz Węgry przeciwko Unii perspektyw na jego zakończenie brak. Dla niniejszego opracowania istotny jest jednak inny efekt tego postępowania w postaci podważenia zaufania do organów władzy w państwie członkowskim, w tym przypadku do organów sądowych, wynikający z systemowych zamachów na niezawisłość sądów powszechnych²¹ i systemowego ograbiania wymiaru sprawiedliwości z niezależności, co ma miejsce głównie w Polsce.

17 Tryb ten uruchomiono w grudniu 2017 r. z wniosku Komisji w odniesieniu do Polski i we wrześniu 2018 r. z wniosku Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do Węgier; 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)). Zob. wyrok TS z dnia 3 czerwca 2021 r., C-650/18, Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, ECLI:EU:C:2021:426.

18 Zob. np. W. Sadurski, *Adding Bite to a Bark? A 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.; zob. także: M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019; J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Warszawa 2019; P. Marcisz, M. Taborowski, *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności (analiza krytyczna)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 12; *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek (red.), 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:] *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Warszawa 2020, s. 17.

19 A. Sikora, *Zagadnienia demokratycznego charakteru Unii Europejskiej* [w:] *System prawa Unii Europejskiej*, t. I, *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, S. Biernat (red.), Warszawa 2020, s. 11.

20 Zob. M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności...*, s. 103 i n.

21 Wyroki TS: z dnia 25 lipca 2018 r., C-215/18 PPU, LM, ECLI: EU:C:2018:586; z dnia 20 kwietnia 2021 r., C-896/19, Republika przeciwko II-PrimMinistru, ECLI:EU:C:2021:311.

Jak odbudować to zaufanie, skoro dialog i dyplomacja z art. 7 TUE nie spełniają swojej funkcji? Otóż remedium stanowią proceduralne gwarancje dostępu do sądu, które mają samodzielną i autonomiczną podstawę w prawie UE, a konkretnie w art. 19 TUE. Ochrona sądowa uprawnień wywiedzionych z prawa unijnego zapewniana jest w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości UE oraz w sądach krajowych²². Natomiast **środki** niezbędne do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii zapewniane są przez państwa członkowskie i ich organy, głównie sądy²³, ale także organy wykonawcze i ustawodawcze²⁴, na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Odpowiednikiem obowiązków państwa wynikających z tego przepisu jest uprawnienie po stronie jednostek do pełnego dostępu do skutecznego środka prawnego oraz do bezstronnego sądu na podstawie art. 47 Karty praw podstawowych²⁵. Nadto jako ogólna zasada prawa Unii, prawo do sądu ma ono także swoje źródło w tradycjach konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim oraz w art. 6 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁶. Zgodnie z wyjaśnieniami

Więcej na ten temat zob. 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:] Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce...*, 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:] Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce...*, s. 89 i n.

22 Wyrok TS z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117.

23 Wyroki TS: z dnia 14 września 2017 r., C-628/15, The Trustees of the BT Pension Scheme przeciwko Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, ECLI:EU:C:2017:687, pkt 47; z dnia 4 października 2018 r., C-571/16, Nikolay Kantarev przeciwko Bългарска Народна Банка, przy udziale: Okrazhnaprokuratura – Varna, ECLI:EU:C:2018:807, pkt 147; z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, Associação Sindical, pkt 32.

24 K. Kowalik-Bańczyk [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, A. Wróbel (red.), wyd. 2, Warszawa 2020, komentarz do tytułu VI, s. 1166–1167.

25 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 389; dalej: KPP). Por. wyroki TS: z dnia 13 marca 2007 r., C-432/05, Identyfikator Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern, ECLI:EU:C:2007:163, pkt 37; z dnia 22 grudnia 2010 r., C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland, ECLI:EU:C:2010:811, pkt 29–33 wraz z glosą K. Kowalik-Bańczyk, *Bezpośrednie stosowanie Karty Praw Podstawowych w krajowym postępowaniu sądowym gwarancją skuteczności prawa UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 3, s. 40.

26 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: EKPC). Zob. wyroki TS: z dnia 19 grudnia 1968 r., 13–68, Société par actions Salgoil przeciwko Ministero del commercio con l'estero della Repubblica italiana, ECLI:EU:C:1968:54, pkt 463; z dnia 9 lipca 1985 r., Piercarlo Bozzetti przeciwko Invernizzi SpA i Ministro del tesoro, 179/84, ECLI:EU:C:1985:306, pkt 17; z dnia 10 kwietnia 1984 r., 14/83, Sabine von Colson i Elisabeth Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen, ECLI:EU:C:1984:153, pkt 18 i 22;

dotyczącymi KPP²⁷ art. 47 akapit drugi KPP odpowiada art. 6 ust. 1 EKPC, a zatem wykładnia tego przepisu przez Trybunał Sprawiedliwości winna zapewniać poziom ochrony, który nie narusza poziomu ochrony gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 EKPC zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka²⁸.

Standard skutecznej ochrony prawnej budowany jest więc dzięki orzecznictwu TS oraz ETPC, natomiast zapewniany jest w działalności jurysdykcyjnej sądów krajowych w całej Unii. Ma on oczywiście fundamentalne znaczenie dla indywidualnej ochrony zapewnianej jednostkom, ale nie tylko. Od tego, jak skuteczna jest ochrona sądowa, zależy także konstytucyjny standard demokratyczny w UE. Skuteczna ochrona sądowa zapewniana w Europie przez niezależne sądy i niezawisłych sędziów zabezpiecza bowiem prawidłowe funkcjonowanie systemu *checks and balances*²⁹, stanowiącego gwarancję poszanowania wartości demokratycznych w Europie³⁰.

Po raz kolejny okazuje się, że to nie inne rządy, jak w procedurze z art. 7 TUE, a sądy unijne, w tym TS oraz sądy krajowe, mogą powstrzymać rządy krajowe od działań, które wykraczają poza powierzone im demokratycznie uprawnienia. Warunkiem wstępnym i koniecznym jest poszanowanie zasady trójpodziału władzy i zapewnienia niezależności władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Na poziomie unijnym wymaganie to wynika ze wspomnianego przepisu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i obejmuje dwa

z dnia 15 maja 1986 r., 222/84, Marguerite Johnston przeciwko Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, ECLI:EU:C:1986:206; z dnia 15 października 1987 r., Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) przeciwko Georges Heylens i innym, 222/86, ECLI:EU:C:1987:442; z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, Associação Sindical, pkt 35. Zob. S. Weatherill, *From Myth to Reality: The EU's "New Legal Order" and the Place of General Principles Within It* [w:] *General Principles of Law, European and Comparative Perspectives*, S. Vogenauer, S. Weatherill (eds.), 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:] *Fundamental Rights in International and European Law, Public and Private Perspectives*, C. Paulussen, T. Takacs, V. Lazic, B. Van Rompuy (eds.), The Hague 2016, s. 144 i n.

27 Dz.Urz. UE z 2007 r. C 303, s. 17.

28 Wyrok TS z dnia 29 lipca 2019 r., C-38/18, Postępowanie karne przeciwko Massimowi Gambinowi i Shpetimowi Hyce, ECLI:EU:C:2019:628, pkt 39.

29 Tak Komisja Wenecka w opinii z dnia 1 marca 2016 r., Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016), CDL-AD(2016)001-e, pkt 135, s. 24.

30 Zob. wyrok z dnia 13 marca 2007 r., C-432/05, Unibet, pkt 77; wyrok Sądu z dnia 20 września 2011 r., T-461/08, Evropaiki Dynamiki – Proigmena Systemata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE przeciwko Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu (BEI), ECLI:EU:T:2011:494, pkt 121. Uchybienia postanowieniom art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, w szczególności w związku z art. 47 KPP, podlegają sankcjonowaniu w postępowaniach naruszeniowych przed TS, w tym na podstawie art. 258 i 260 TFUE w połączeniu z art. 279 TFUE.

aspekty – niezawisłość i bezstronność³¹, co zostało potwierdzone w art. 47 akapit drugi KPP³². Gwarancje te stanowią podstawę prawa do rzetelnego procesu sądowego, przyznanego obywatelom UE na podstawie art. 47 KPP, a także wynikającego z art. 6 EKPC. Prawo to oznacza m.in., że jeżeli pojawia się w tym względzie wątpliwość, która nie wydaje się od razu oczywiście pozbawiona znaczenia, wówczas każdy sąd jest zobowiązany zbadać, czy ze względu na swój skład stanowi taki właśnie niezawisły i bezstronny sąd. Badanie to jest nieodzowne w kontekście zaufania, które sądy społeczeństwa demokratycznego muszą wzbudzać u jednostki³³, i może dotyczyć sądów nie

31 Niezawisłość uznaje się za warunek bezstronności – wyroki TS: z dnia 11 czerwca 1987 r., Pretore di Salò przeciwko X, 14/86, ECLI:EU:C:1987:275, pkt 7; z dnia 21 kwietnia 1988 r., 338/85, Fratelli Pardini SpA przeciwko Ministero del commercio con l'estero i Banca toscana (filiale di Lucca), ECLI:EU:C:1988:194, pkt 9, z dnia 29 listopada 2001 r., C-17/00, François De Coster przeciwko Collège des bourgmestre et échevins de Watermael-Boitsfort, ECLI:EU:C:2001:651, pkt 17; z dnia 16 listopada 2021 r., C-748/19 do C-754/19, Postępowanie karne przeciwko WB i in., ECLI:EU:C:2021:931, pkt 68. Zob. także wyroki TS: z dnia 30 marca 1993 r., C-24/92, Pierre Corbiau przeciwko Administration des contributions, ECLI:EU:C:1993:118, pkt 15, z dnia 30 maja 2002 r., C-516/99, Walter Schmid, ECLI:EU:C:2002:313, pkt 36; z dnia 19 września 2006 r., C-506/04, Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, ECLI:EU:C:2006:587, pkt 49; z dnia 14 czerwca 2017 r., Online Games Handels GmbH i in. przeciwko Landespolizeidirektion Oberösterreich, C-685/15, ECLI:EU:C:2017:452, pkt 60; z dnia 13 grudnia 2017 r., C-403/16, Soufiane El Hassani przeciwko Ministrowi Spraw Zagranicznych, ECLI:EU:C:2017:960, pkt 40. Orzecznictwo TS jest w tym zakresie spójne z orzecznictwem ETPC, zob. wyroki: z dnia 6 maja 2003 r., Kleyn i in. przeciwko Niderlandom, CE: ECHR:2003:0506JUD003934398, pkt 191; z dnia 6 listopada 2018 r., Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, CE: ECHR:2018:1106JUD005539113, pkt 145, 147, 149 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 24 lutego 1993 r., Fey przeciwko Austrii, seria A, nr 255-A, s. 12, § 28; z dnia 25 lutego 1997 r., Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Recueil des arrêts et décisions, 1997-I, s. 281, § 73; z dnia 12 marca 2019 r., Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, skarga nr 26374/18, CE: ECHR:2009:1020JUD 000431304. Więcej na ten temat, zob. J. Barcik, *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna Unii Europejskiej – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.02.2018 r.*, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 5, s. 23–29; P. Mikłaszewicz, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w kontekście zasady rządów prawa – zasadniczy element funkcjonowania UE w świetle orzecznictwa TSUE*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 3, s. 40–54; P. Bogdanowicz, *Jak Trybunał Sprawiedliwości „aktywował” art. 19 ust. 1 TUE w kontekście praworządności: uwagi na tle sprawy C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses* [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek (red.), Warszawa 2018, s. 61–71; P. Mikuli, *Impartiality of the Judiciary* [w:] *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, R. Grote, F. Lachenmann, R. Wolfrum (eds.), <https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e338> (dostęp: 15.05.2022).

32 Wyroki TS: z dnia 26 marca 2020 r., C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, Erik Simpson i HG przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej, ECLI:EU:C:2020:232, pkt 70–71; z dnia 9 lipca 2020 r., C-272/19, VQ przeciwko Land Hessen, ECLI:EU:C:2020:535, pkt 45.

33 Wyrok TS z dnia 1 lipca 2008 r., C-341/06 P oraz C-342/06 P, Chronopost SA i La Poste przeciwko Union française de l'express (UFEX) i innym, ECLI:EU:C:2008:375, pkt 46.

tylko na poziomie Unii – w odniesieniu do sędziów Unii i rzeczników generalnych TS, co przewiduje art. 19 ust. 2 akapit trzeci TUE – ale także na poziomie państw członkowskich w odniesieniu do sądów krajowych. W szczególności TS potwierdził w sprawie sędziów portugalskich³⁴ oraz w sprawach przeciwko Polsce³⁵, że ma kompetencje do oceny, czy prawo krajowe nie podważa niezawisłości sędziów, co wynika z przyznanej w Traktatach kompetencji do oceny działania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich. W konsekwencji TS może oceniać ustawy sądownicze i nie można tej kwestii traktować jako wewnętrznej sprawy krajów członkowskich³⁶.

W swoim orzecznictwie, odpowiadając na pytania prejudycjalne SN – Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, TS stwierdził w szczególności, że prawo

34 Wyrok TS z dnia 27 lutego 2018 r., C 64/16, Associação Sindical; A. Sikora, *Głosa do wyroku TSUE z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (art. 19 TUE jako autonomiczny i samodzielny wzorzec kontroli legalności)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 11; J. Barcik, *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna Unii Europejskiej...*, M. Taborowski, *Naruszenie elementów zasady państwa prawa...*, s. 73–88; A. Frąckowiak-Adamska, *Następstwa wyroku w sprawie LM (Celmer)...*, s. 89–108; A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, M. Schmidt, M. Taborowski, *Drawing Red Lines and Giving (Some) Bite – the CJEU’s Deficiencies Judgment on the European Rule of Law*, 3 sierpnia 2018 r., <https://verfassungsblog.de/drawing-red-lines-and-giving-some-bite-the-cjeus-deficiencies-judgment-on-the-european-rule-of-law/> (dostęp: 15.12.2020); P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie „Celmer”. Analiza w 10 punktach*, 30 lipca 2018 r., <https://archiwumosiatynskiego.pl/wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-w-sprawie-celmer-analiza-w-10-punktach/> (dostęp: 15.12.2020); A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, M. Taborowski, M. Schmidt, *Guest Editorial: A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law – the Importance of Red Lines*, „Common Market Law Review” 2018, no. 55, s. 1–14; M. Safjan, *Rządy prawa a przyszłość Europy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 9, s. 8; M. Bonelli, M. Claes, H.K. Liesbeth, *Judicial Serendipity: How Portuguese Judges Came to the Rescue of the Polish Judiciary: ECJ 27 February 2018, case C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, „European Constitutional Law Review” 2018, no. 14 (3). Odnosnie do niezależności sądów krajowych w kontekście zasady niezależnej i skutecznej ochrony sądowej zob. także P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 1, s. 7–11 oraz powoływane tam orzecznictwo TS.

35 Zob. w szczególności postanowienie TS z dnia 17 grudnia 2018 r., C-619/18 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2018:1021; wyrok TS z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (niezależność Sądu Najwyższego), ECLI:EU:C:2019:531; wyrok TS z dnia 5 listopada 2019 r., C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2019:924; wyrok TS z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, ECLI:EU:C:2019:982. Zob. także wyrok TS z dnia 26 marca 2020 r., C-558/18 i C-563/18, Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu i Prokurator Generalny przeciwko VX i in., ECLI:EU:C:2020:234 oraz postanowienie TS z dnia 8 kwietnia 2020 r., C-791/19 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2020:277.

36 Wyrok TS z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa.

Unii stoi na przeszkodzie, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu, który nie jest niezawisłym i bezstronnym sądem. W ocenie Trybunału jest tak wówczas, gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą **wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości** co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby **podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym**³⁷. Bez niezawisłości o tym zaufaniu nie może być w ogóle mowy³⁸, bez zaufania zaś demokratyczny przymiot społeczeństwa doznaje uszczerbku. Niezależność sądów jest więc kluczowym elementem praworządności³⁹ oraz odpowiedzialności demokratycznej⁴⁰.

Z perspektywy prawa UE brak zaufania, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym, może w szczególności stanowić naruszenie zobowiązań wynikających z Traktatu⁴¹ i uchybienie uzasadniające uruchomienie procedury z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴². W orzecznictwie TS brak spełnienia tego standardu został potwierdzony wyrokami w sprawach skierowanych do tego Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym z pytaniem o status osób powołanych na stanowiska

37 Pkt 153 wyroku.

38 Tak też wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 2011 r., Fruni przeciwko Słowacji, CE: ECHR:2011:0621JUD000801407, pkt 141. Szeroko na temat wyroku TS w sprawie niezależności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zob. M. Safjan, *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18, „Palestra”* 2020, nr 5, s. 14; M. Krajewski, M. Ziółkowski, *The Power of „Appearances”*, *Verfassungsblog*, 26 listopada 2019 r. <https://verfassungsblog.de/the-power-of-appearances> (dostęp: 15.12.2020); A. Grzelak, A. Sakowicz, *Wymóg niezależności sądu krajowego jako element skutecznej ochrony sądowej (uwagi na tle wyroku TS z 19.11.2019 r. dla polskiego wymiaru sprawiedliwości)*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 5, s. 59–77; M. Krajewski, M. Ziółkowski, *EU Judicial Independence Decentralized*, „Common Market Law Review” 2020, no. 57, s. 1107–1138.

39 Wyrok TS z dnia 9 lipca 2020 r., C-272/19, Land Hessen, pkt 45. Tak też M. Safjan, *Rządy prawa a przyszłość Europy...*, s. 6.

40 Szeroko na ten temat w odniesieniu do aktualnej sytuacji w Polsce, zob. F. Zoll, L. Wortham, *Judicial Independence and Accountability: Withstanding Political Stress in Poland*, „Fordham International Law Journal” 2019, vol. 42 (3), article 5, s. 876; zob. także N. Garoupa, P. Magalhães, *Public Trust in the European Legal Systems: Independence, Accountability and Awareness*, „West European Politics” 2021, no. 44.

41 Więcej na ten temat zob. P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów krajowych...*, s. 9–11.

42 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 47).

w Sądzie Najwyższym⁴³. Ocenę tę oparto na kryterium podstawy prawnej sądu, tj. stanowienia na mocy ustawy, także w procesie powoływania sędziów, jako na jedną z miar niezawisłości sądu⁴⁴. Jest to jedna z miar, a nie warunek o charakterze bezwzględnym, bo jak wielokrotnie podkreślał TS w swoim orzecznictwie, sam fakt, iż władze ustawodawcze lub wykonawcze uczestniczą w procesie mianowania sędziego, nie może prowadzić do powstania zależności sędziego od tych władz ani do wzbudzenia wątpliwości co do jego bezstronności, jeśli po mianowaniu zainteresowany nie podlega żadnej presji i nie otrzymuje instrukcji w ramach wykonywania swoich obowiązków⁴⁵. Dotyczy to także okoliczności, że sędzia został po raz pierwszy powołany do pełnienia tego urzędu w państwie na podstawie aktu przyjętego przez organ niedemokratycznego reżimu panującego w tym państwie przed jego przystąpieniem do Unii⁴⁶. Jak wynika z tego orzecznictwa, wątpliwości rodzi uchybienie o specjalnym charakterze i wadze, gdy nieprawidłowość zaistniała przy powołaniu sędziów stwarza rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogłyby skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrejonalnych, narażając prawidłowość skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów. Taka sytuacja ma miejsce, gdy dotyczy to podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądownictwa⁴⁷.

Formalnie wątpliwości w przedmiotowej materii mogą wyrazić również same sądy. Niezależność sądów krajowych ma bowiem zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej w procedurze odesłania prejudycjalnego na podstawie w art. 267 TFUE. Zgodnie z nim procedura ta może zostać uruchomiona wyłącznie przez sąd krajowy, czyli

43 Wyroki TS: z dnia 6 października 2021 r., C-487/19, Postępowanie zainicjowane przez W.Ż., ECLI:EU:C:2021:798; z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, pkt 133; z dnia 29 marca 2022 r., C-132/20, BN i in. przeciwko Getin Noble Bank S.A., ECLI:EU:C:2022:235; z dnia 22 marca 2022 r., C-508/19, M.F. przeciwko J.M., ECLI:EU:C:2022:201. Zob. także: Z. Nowicka, *Status sędziego powołanego z rażącym naruszeniem prawa. Glosa do wyroku TS z dnia 6 października 2021 r., C-487/19*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 3, s. 40–50; A. Grzelak, *Orzeczenia sędziów powołanych przy udziale nowej KRS – konsekwencje prawne wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 6.10.2021 r. (sprawa C-487/19 W.Ż.)*, LEX/el. 2021

44 Na znaczenie procesu powoływania sędziów wskazuje także ETPC w swoim orzecznictwie. Zob. wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2020 r., *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, CE: ECHR:2020:1201JUD002637418, § 227 i 232.

45 Wyrok TS z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, pkt 133.

46 Wyrok TS z dnia 29 marca 2022 r., C-132/20, Getin Noble Bank, pkt 108.

47 Wyroki TS: z dnia 6 października 2021 r., C-487/19, Postępowanie zainicjowane przez W.Ż., pkt 130; z dnia 29 marca 2022 r., C-132/20, Getin Noble Bank, pkt 122.

organ spełniający w szczególności przedmiotowe kryterium niezawisłości⁴⁸. Linia orzecznicza TS w tej materii jest spójna z utrwalonym orzecznictwem ETPC, zgodnie z którym o niezawisłości sądu w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC świadczy m.in. sposób powoływania jego członków⁴⁹ i długość ich kadencji, istnienie gwarancji chroniących ich przed naciskami z zewnątrz oraz przejawiane oznaki niezależności⁵⁰. Przy dokonywaniu oceny, czy istnieją podstawy do obaw, że wymogi niezawisłości lub obiektywnej bezstronności nie zostaną w danej sprawie spełnione, uwzględnia się przede wszystkim obiektywne uzasadnienie obaw⁵¹.

Mając na względzie powyższe ustalenia, można zobaczyć, jak bardzo istotne są proceduralne gwarancje oraz możliwości zaskarżenia na drodze sądowej decyzji mających wpływ na sprawowanie przez sędziów ich funkcji, w tym system środków dyscyplinarnych wraz z możliwością zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych⁵². Oczywiście jest, że sędziowie nie mogą podlegać sankcjom dyscyplinarnym za skorzystanie z możliwości skierowania wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego do TS lub za oczekiwanie na odpowiedź na taki wniosek przed wydaniem orzeczenia⁵³. W szczególności nie

48 Wyrok TS z dnia 21 stycznia 2020 r., C-274/14, Postępowanie zainicjowane przez Banco de Santander SA., ECLI:EU:C:2020:17, pkt 56.

49 Ocena procesu mianowania sędziego dokonana przez organ krajowy, w tym Sąd Najwyższy, podlega weryfikacji przez ETPC; tak ETPC w wyroku z dnia 12 marca 2019 r., Ástráðsson przeciwko Islandii, skarga nr 26374/18. Więcej na ten temat zob. L. Garlicki, *Trybunał strasburski a kryzys polskiego sądownictwa. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r. Ástráðsson przeciwko Islandii*, „Przeгляд Sądowy” 2021, nr 4, s. 7–12; G. Borkowski, K. Gajda-Roszczyńska, *Prawidłowość procesów nominacyjnych a prawo do sądu ustanowionego ustawą. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii*, cz. 1 i 2, „Przeгляд Sądowy” 2021, nr 6 i 7. Zob. także: wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2020 r., *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, § 231 i 233.

50 Wyrok ETPC z dnia 6 listopada 2018 r., Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, § 144 i przytoczone tam orzecznictwo.

51 Zob. wyroki ETPC: z dnia 6 maja 2003 r., Kleyn i in. przeciwko Niderlandom, pkt 193, 194 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 6 listopada 2018 r., Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, pkt 147, 152 i przytoczone tam orzecznictwo. W orzecznictwie ETPC podkreśla się w tym względzie znaczenie gwarancji proceduralnych oraz możliwości zaskarżenia na drodze sądowej decyzji mających wpływ na sprawowanie przez sędziów ich funkcji, w tym na ich status, tak aby zagwarantować, że ich niezawisłość nie będzie zagrożona wskutek nieuprawnionych nacisków zewnętrznych, por. ETPC w wyroku z dnia 9 marca 2021 r., Bilgen przeciwko Turcji, E: ECHR:2021:0309JUD000157107, § 63 i 96. Zob. także: R. Lawson, *Ochrona niezawisłości sądownictwa – możliwości i ograniczenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, cz. 1 – „Europejski Przeгляд Sądowy” 2018, nr 8, s. 4–11, cz. 2 – „Europejski Przeгляд Sądowy” 2018, nr 9, s. 12–18.

52 Wyrok TS z dnia 25 lipca 2018 r., C-216/18 PPU, LM, pkt 67; 24.06.2019 r.; postanowienie TS z dnia 17 grudnia 2018 r., C-619/18 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 77.

53 Wyrok TS z dnia 12 lutego 2019 r., C-8/19 PPU, Postępowanie karne przeciwko RH, ECLI:EU:C:2019:110, pkt 47.

do pogodzenia z prawem UE jest odebranie sądom państwa członkowskiego na podstawie prawa krajowego uprawnienia do badania zgodności z prawem Unii przepisów prawa krajowego uznanych przez sąd konstytucyjny tego państwa członkowskiego za zgodne z konstytucją i ryzyko wszczęcia wobec sędziów krajowych postępowania dyscyplinarnego i nałożenia na nich sankcji dyscyplinarnych w przypadku przeprowadzenia takiego badania⁵⁴. Jak podkreślił TS w swoim orzecznictwie, do niego należy wyłączna kompetencja do dokonania ostatecznej wykładni prawa Unii, dlatego sąd konstytucyjny państwa członkowskiego nie może, na podstawie własnej wykładni przepisów prawa Unii, skutecznie stwierdzić, że TS wydał wyrok z przekroczeniem swoich kompetencji, a tym samym odmówić wykonania wyroku wydanego przez TS w trybie prejudycjalnym⁵⁵.

Tworzenie i utrzymanie standardów demokratycznych w Europie wymaga współpracy na poziomie państw członkowskich, w szczególności ich rządów i sądów, w tym z wykorzystaniem procedury odesłania prejudycjalnego do TS. Nie jest to możliwe bez przestrzegania zobowiązań międzynarodowych, w tym unijnych, tj. Traktatów, EKPC oraz KPP łącznie. Idzie za tym także konieczność podporządkowania się i wykonywania wyroków trybunałów międzynarodowych – ETPC oraz TS, w tym orzeczeń wydanych w trybie prejudycjalnym w odpowiedzi na pytania sądów krajowych. To właśnie te Trybunały, po pierwsze, kreują owe standardy w swoim orzecznictwie, po drugie, dokonywana przez nie wykładnia umożliwia należyte pojmowanie demokracji w Europie i po trzecie wreszcie – naruszenie tak ustanowionych standardów uruchamia odpowiedzialność demokratyczną w państwach członkowskich, w tym także w wyniku braku zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości.

Okazuje się więc, że demokracja i odpowiedzialność demokratyczna to dwie strony tego samego medalu. Niestety bywa i tak, że odpowiedzialność demokratyczna wykorzystywana jest przez rządy państw członkowskich jako broń obosieczna do kwestionowania działań UE jako rzekomo niezgodnych z krajowym standardem demokratycznym i naruszających suwerenność państwową. Taki charakter mają rozstrzygnięcia TK⁵⁶ wydane w Polsce pod rządami Prawa i Sprawiedliwości, w których – po pierwsze – TK uznał, że sam nie musi spełniać wymogów niezależności i niezawisłości⁵⁷, a po dru-

54 Wyrok TS z dnia 22 lutego 2022 r., C-430/21, Postępowanie zainicjowane przez RS, ECLI:EU:C:2022:99.

55 Ibidem, pkt 72.

56 Mowa tu o rozstrzygnięciach, a nie o wyrokach TK z powodu potwierdzonego orzeczeniem ETPC braku spełnienia wymogu sądu ustanowionego ustawą, a więc, że TK nie jest sądem w rozumieniu art. 6 EKPC; tak: wyrok ETPC z dnia 7 maja 2021 r., 4907/18, Xero Flor przeciwko Polsce, CE: ECHR:2021:0507JUD000490718. Więcej na ten temat zob. E. Łętowska, *The Honest (though Embarrassing) Coming-out of the Polish Constitutional Tribunal*, Verfassungsblog, 29 listopada 2021 r., <https://verfassungsblog.de/the-honest-though-embarrassing-coming-out-of-the-polish-constitu> (dostęp: 31.11.2022).

57 Rozstrzygnięcie TK z 21.11.2021 r., K 6/21.

gie za niezgodny z Konstytucją uznał przepis art. 6 EKPC⁵⁸, gwarantujący każdemu prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą⁵⁹. Także za zakresowo niezgodne z Konstytucją zostały uznane przepisy kluczowe dla Unii, w tym art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE⁶⁰. Jak stwierdził TK, Traktaty unijne powodują, że Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne. W opinii polskiego Trybunału Traktaty o UE umożliwiają instytucjom unijnym działanie poza granicami kompetencji przekazanych Unii przez Polskę, wykluczają pierwszeństwo obowiązywania i stosowania Konstytucji RP na terenie Polski, a nadto upoważniają polskie sądy do niestosowania Konstytucji RP w trakcie orzekania, do wydawania orzeczeń na podstawie nieobowiązujących – uchylonych przez Sejm lub uznanych przez TK za niekonstytucyjne – przepisów, a także do kontrolowania procedur powoływania sędziów, a w razie stwierdzenia wadliwości tych procedur – do odmowy uznania wyłonionych w nich osób za sędziów. Szczególnie bulwersująca jest zapowiedź możliwości bezpośredniej kontroli przez TK konkretnych orzeczeń TS i decydowania o ich niestosowaniu w Polsce.

Na temat rozstrzygnięcia TK w sprawie K 3/21 ukazało się w literaturze naukowej szereg komentarzy⁶¹. Przedstawiciele nauk prawnych i komentatorzy są zgodni, że to rozstrzygnięcie nie wywołuje żadnych skutków prawnych wobec instytucji unijnych, w tym TS. Niestety, wywołuje pewne

58 Rozstrzygnięcie TK z dnia 10 marca 2022 r., K 7/21, Dz.U. poz. 643, które w oświadczeniu sędziów TK w stanie spoczynku z 13 marca 2022 r. zostało uznane za „drastyczny eksces orzeczniczy”.

59 Więcej na ten temat, zob. S. Biernat, *K 6/21 – zawstydzający wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sędziów*, „Monitor Konstytucyjny”, 26 listopada 2011 r., <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/20307> (dostęp: 31.10.2022); *Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego ws. rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w sprawach zgodności z Konstytucją art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (K 6/21, K 7/21)*, <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-zespolu-ekspertow-prawnych-fundacji-im-stefana-batorego-ws-rozstrzygniecie-trybunalu-konstytucyjnego-w-sprawach-zgodnosci-z-konstytucja-art-6-europejskiej-konwencji-praw-czlowieka-k-6-21/> (dostęp: 31.10.2022).

60 A także art. 1 oraz art. 4 ust. 3 TUE, tak rozstrzygnięcie TK z dnia 7 października 2021 r., K 3/21.

61 Szeroko na temat tego rozstrzygnięcia, zob. M. Florczak-Wątor, *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21. Ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12, s. 4–11; A. Kustra-Rogatka, *Kontrola konstytucyjności aktu prawa pierwotnego Unii Europejskiej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 11, s. 4–10; N. Półtorak, *Kilka uwag o skutkach wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21 dla stosowania prawa unijnego przez polskie sądy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12, s. 12–18; A. Wyrozumska, *Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 3/21 oraz K 6/21 w świetle prawa międzynarodowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12, s. 27–38; W. Wróbel, *Skutki rozstrzygnięcia w sprawie K 3/21 w perspektywie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12, s. 19–26.

skutki w sferze prawa i standardów demokratycznych w Polsce. Jak zauważa prof. S. Biernat, były wiceprezes TK, najbardziej zatrważającym skutkiem jest wkomponowanie TK do mechanizmu destrukcji zasad państwa prawa, demokracji i naruszania praw obywatelskich. Trybunał, który winien stać na straży Konstytucji, został użyty do eliminowania rozwiązań prawnych niewygodnych dla władzy politycznej albo do legitymowania nowych unormowań prawnych, wątpliwych konstytucyjnie⁶².

Działalność niezależnych sądów i niezawisłość sędziów w Polsce pozwala jednak oczekiwać i żywić nadzieję, że nie zaakceptują oni tak dokonanej „wykładni” przepisów prawa unijnego i odmowy zastosowania tych przepisów w zakresie, w jakim zostały uznane przez TK za niezgodne z Konstytucją. Sądy są bowiem upoważnione do bezpośredniego stosowania Konstytucji, wraz z jej przepisami określającymi miejsce prawa unijnego w polskim porządku prawnym, a w rezultacie do stosowania prawa unijnego⁶³. Władza wykonawcza, ustawodawcza oraz wszystkich inne władze państwowe każdego szczebla mają natomiast obowiązek poszanowania i podporządkowania się wyrokom i innym orzeczeniom sądowym, w tym międzynarodowym, nawet jeśli się z nimi nie zgadzają. Poszanowanie podziału władzy i autorytetu sądów jest bowiem nieodzownym warunkiem publicznego zaufania obywateli do państwa. To właśnie poprzez wyrażanie przez obywateli zaufania lub jego braku do wymiaru sprawiedliwości, gdy korzystają oni z prawa wywiedzonego z prawa Unii i realizują swoje uprawnienie do dostępu do niezależnych sądów i niezawisłych sędziów, uruchamia się mechanizm odpowiedzialności demokratycznej władzy w państwie członkowskim. Niezależność sądów buduje zatem w społeczeństwie zaufanie do sądów jako do organów władzy, zaufanie to zaś wzmacnia odpowiedzialność demokratyczną.

Tytułem konkluzji należy stwierdzić, że w ostatecznym rozrachunku najbardziej skutecznym narzędziem odwrócenia sytuacji destrukcyjnej dla demokracji w UE jest ochrona niezależności sądów na poziomie krajowym, która pozwala przywrócić i chronić zaufanie obywateli do władzy. Niezależność sądów buduje bowiem zaufanie w społeczeństwie do sądów jako do organów władzy, zaufanie wzmacnia zaś odpowiedzialność demokratyczną. Niezależność sądów jest więc kluczowym elementem odpowiedzialności demokratycznej. Będąc członkiem unijnej wspólnoty, nie sposób tej odpowiedzialności uniknąć, a standard demokracji dla państwa w UE nie może pozostawać wyłącznie na poziomie krajowym.

62 S. Biernat, *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa unijnego dawniej i dzisiaj* [w:] *Księga jubileuszowa prof. Andrzeja Rzeplińskiego* (w druku).

63 Ibidem; N. Półtorak, *Kilka uwag o skutkach wyroku Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 12 i n.; W. Wróbel, *Skutki rozstrzygnięcia w sprawie K 3/21...*, s. 19 i n.

Bibliografia

Literatura

- Barcik J., *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna Unii Europejskiej – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 5.
- Barcik J., *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Warszawa 2019.
- Biernat S., *K 6/21 – zawstydzający wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sędziów*, „Monitor Konstytucyjny”, 26 listopada 2011 r., <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/20307> (dostęp: 31.10.2022).
- Biernat S., *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa unijnego dawniej i dzisiaj [w:] Księga jubileuszowa prof. Andrzeja Rzeplińskiego* (w druku)
- Bogdandy A. von, Bogdanowicz P., Canor I., Schmidt M., Taborowski M., *Drawing Red Lines And Giving (Some) Bite – the CJEU’s Deficiencies Judgment on the European Rule of Law*, 3 sierpnia 2018 r., <https://verfassungsblog.de/drawing-red-lines-and-giving-some-bite-the-cjeus-deficiencies-judgment-on-the-european-rule-of-law/> (dostęp: 15.12.2020).
- Bogdandy A. von, Bogdanowicz P., Canor I., Taborowski M., Schmidt M., *Guest Editorial: A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law – the Importance of Red Lines*, „Common Market Law Review” 2018, no. 55.
- Bogdanowicz P., *Jak Trybunał Sprawiedliwości „aktywował” art. 19 ust. 1 TUE w kontekście praworządności: uwagi na tle sprawy C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses [w:] Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek (red.), Warszawa 2018.
- Bogdanowicz P., Taborowski M., *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie „Celmer”*. Analiza w 10 punktach, 30 lipca 2018 r., <https://archiwumosiatsynskiego.pl/wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-w-sprawie-celmer-analiza-w-10-punktach/> (dostęp: 15.12.2020).
- Bogdanowicz P., Taborowski M., *Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 1.
- Bonelli M., Claes M., Liesbeth H.K., *Judicial Serendipity: How Portuguese Judges Came to the Rescue of the Polish Judiciary: ECJ 27 February 2018, case C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, „European Constitutional Law Review” 2018, no. 14 (3).
- Borkowski G., Gajda-Roszczyńska K., *Prawidłowość procesów nominacyjnych a prawo do sądu ustanowionego ustawą. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii*, cz. 1 i 2, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 6 i 7.
- Eriksen E.O., Fossum J.E., *Rethinking Democracy and the European Union*, Routledge 2012.
- Florczak-Wątor M., *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21. Ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12.

- Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010.
- Frąckowiak-Adamska A., *Następstwa wyroku w sprawie LM (Celmer) i postępowania na podstawie art. 7 TUE dla funkcjonowania sądów polskich w ramach wspólnoty prawnej UE* [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek (red.), Warszawa 2018.
- Garlicki L., *Trybunał strasburski a kryzys polskiego sądownictwa. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r. Ástráðsson przeciwko Islandii*, „Przegląd Sądowy” (2021), nr 4.
- Garoupa N., Magalhães P., *Public Trust in the European Legal Systems: Independence, Accountability and Awareness*, „West European Politics” 2021, no. 44.
- Ginsburg T., Huq A.Z., *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago–London 2018.
- Grzelak A., *Orzeczenia sędziów powołanych przy udziale nowej KRS – konsekwencje prawne wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 6.10.2021 r. (sprawa C-487/19 W.Ż.)*, LEX/el. 2021.
- Grzelak A., Sakowicz A., *Wymóg niezależności sądu krajowego jako element skutecznej ochrony sądowej (uwagi na tle wyroku TS z 19.11.2019 r. dla polskiego wymiaru sprawiedliwości)*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 5.
- Grzeszczak R., *Odpowiedzialność i rozliczalność władzy wykonawczej*, „Kontrola Państwowa” 2011, nr 2, marzec–kwiecień.
- Grzeszczak R., *Skuteczność unijnych procedur ochrony praworządności w stosunku do państw członkowskich*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 6.
- Kowalik-Bańczyk K., *Bezpośrednie stosowanie Karty Praw Podstawowych w krajowym postępowaniu sądowym gwarancją skuteczności prawa UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 3.
- Kowalik-Bańczyk K. [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, A. Wróbel (red.), wyd. 2, Warszawa 2020.
- Krajewski M., Ziółkowski M., *The Power of „Appearances”*, Verfassungsblog, 26 listopada 2019 r., <https://verfassungsblog.de/the-power-of-appearances> (dostęp: 15.12.2020).
- Krajewski M., Ziółkowski M., *EU Judicial Independence Decentralized*, „Common Market Law Review” 2020, no. 57.
- Kustra-Rogatka A., *Kontrola konstytucyjności aktu prawa pierwotnego Unii Europejskiej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 11.
- Lawson R., *Ochrona niezawisłości sądownictwa – możliwości i ograniczenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, cz. 1 – „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 8, cz. 2 – „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 9.
- Łętowska E., *The Honest (though Embarrassing) Coming-out of the Polish Constitutional Tribunal*, Verfassungsblog, 29 listopada 2021 r., <https://verfassungsblog.de/the-honest-though-embarrassing-coming-out-of-the-polish-constitu> (dostęp: 31.11.2022).
- Machelski Z., *Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1 (144).

- Marcisz P., Taborowski M., *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności (analiza krytyczna)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 12.
- Mik C., Czapliński W., *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Mikuli P., *Impartiality of the Judiciary* [w:] *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, R. Grote, F. Lachenmann, R. Wolfrum (eds.), <https://oxcon.oupplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e338> (dostęp: 15.05.2022).
- Mikłaszewicz P., *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w kontekście zasady rządów prawa – zasadniczy element funkcjonowania UE w świetle orzecznictwa TSUE*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 3.
- Młynarska-Sobaczewska A., Zalesny J., *Accountability as a Category of Constitutional Law – Terminological Considerations*, „Comparative Law Review” 2020, no 26.
- Nowicka Z., *Status sędziego powołanego z rażącym naruszeniem prawa. Glosa do wyroku TS z dnia 6 października 2021 r., C-487/19*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 3.
- Półtorak N., *Kilka uwag o skutkach wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21 dla stosowania prawa unijnego przez polskie sądy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12.
- Prechal S., *The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What Has the Charter Changed?* [w:] *Fundamental Rights in International and European Law, Public and Private Perspectives*, C. Paulussen, T. Takacs, V. Lazic, B. Van Rompuy (eds.), The Hague 2016.
- Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Warszawa 2020.
- Riedel R., *Ekonomiczny nacjonalizm i populizm – przenikające się relacje*, „Przegląd Politologiczny” 2017, rok XXII, nr 3.
- Sadurski W., *Adding Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider*, „The Columbia Journal of European Law” 2010, vol. 16, no. 3.
- Safjan M., *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18*, „Palestra” 2020, nr 5.
- Safjan M., *Rządy prawa a przyszłość Europy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 9.
- Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek (red.), Warszawa 2018.
- Sikora A., *Glosa do wyroku TSUE z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (art. 19 TUE jako autonomiczny i samodzielny wzorzec kontroli legalności)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 11.
- Sikora A., *Zagadnienia demokratycznego charakteru Unii Europejskiej* [w:] *System prawa Unii Europejskiej*, t. I, *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, S. Biernat (red.), Warszawa 2020.
- Symonides J., *Czy „ogólne zasady prawa uznane przez narody cywilizowane” są źródłem prawa międzynarodowego?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2.
- Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.

- Taborowski M., *Naruszenie elementów zasady państwa prawa (art. 2 TUE) jako ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w prawie Unii Europejskiej (w świetle wyroku LM (Celmer))* [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek (red.), Warszawa 2018.
- Weatherill S., *From Myth to reality: The EU's "New Legal Order" and the Place of General Principles Within It* [w:] *General Principles of Law, European and Comparative Perspectives*, S. Vogenauer, S. Weatherill (eds.), Oxford and Portland, Oregon 2017.
- Wójtowicz K., *Wspólnota wartości w Unii Europejskiej z perspektywy art. 90 ust. 1 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, rok LXXX, z. 1.
- Wróbel W., *Skutki rozstrzygnięcia w sprawie K 3/21 w perspektywie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12.
- Wyrozumska A., *Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 3/21 oraz K 6/21 w świetle prawa międzynarodowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12.
- Wokół kryzysu praworządności demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, A. Bodnar, A. Płoszka (red.), Warszawa 2020.
- Zoll F., Wortham L., *Judicial Independence and Accountability: Withstanding Political Stress in Poland*, „Fordham International Law Journal” 2019, vol. 42 (3).

Dokumenty

- Konkluzje Rady Europejskiej, Kopenhaga 1993, SN 180/1/93/ REV 1.
- Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016), CDL-AD(2016)001-e.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2018 r. w sprawie wniosku zzywającego 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)).
- Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego ws. rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w sprawach zgodności z Konstytucją art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (K 6/21, K 7/21)*, <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-zespolu-ekspertow-prawnych-fundacji-im-stefana-batorego-ws-rozstrzygniec-trybunalu-konstytucyjnego-w-sprawach-zgodnosc-i-konstytucja-art-6-europejskiej-konwencji-praw-czlowieka-k-6-21/> (dostęp: 31.10.2022).
- Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017) 835 final z 20.12.2017).
- Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych, Dz.Urz. UE z 2007 r. C 303, s. 17.

Akty prawne

- Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 13.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 47.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 389.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Orzecznictwo

Wyrok TS z dnia 19 grudnia 1968 r., 13–68, *Société par actions Salgoil przeciwko Ministero del commercio con l'estero della Repubblica italiana*, ECLI:EU:C:1968:54.

Wyrok TS z dnia 10 kwietnia 1984 r., 14/83, *Sabine von Colson i Elisabeth Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:1984:153.

Wyrok TS z dnia 9 lipca 1985 r., *Piercarlo Bozzetti przeciwko Invernizzi SpA i Ministro del tesoro*, 179/84, ECLI:EU:C:1985:306.

Wyrok TS z dnia 23 kwietnia 1986 r., 294/83, *Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, ECLI:EU:C:1986:166.

Wyrok TS z dnia 15 maja 1986 r., 222/84, *Marguerite Johnston przeciwko Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECLI:EU:C:1986:206.

Wyrok TS z dnia 11 czerwca 1987 r., *Pretore di Salò przeciwko X*, 14/86, ECLI:EU:C:1987:275.

Wyrok TS z dnia 15 października 1987 r., *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) przeciwko Georges Heylens i innym*, 222/86, ECLI:EU:C:1987:442.

Wyrok TS z dnia 21 kwietnia 1988 r., 338/85, *Fratelli Pardini SpA przeciwko Ministero del commercio con l'estero i Banca toscana (filiale di Lucca)*, ECLI:EU:C:1988:194.

Wyrok TS z dnia 30 marca 1993 r., C-24/92, *Pierre Corbiau przeciwko Administration des contributions*, ECLI:EU:C:1993:118.

Wyrok TS z dnia 29 listopada 2001 r., C-17/00, *François De Coster przeciwko Collège des bourgmestre et échevins de Watermael-Boitsfort*, ECLI:EU:C:2001:651.

Wyrok TS z dnia 30 maja 2002 r., C-516/99, *Walter Schmid*, ECLI:EU:C:2002:313.

Wyrok TS z dnia 19 września 2006 r., C-506/04, *Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, ECLI:EU:C:2006:587.

Wyrok TS z dnia 13 marca 2007 r., C-432/05, *Identyfikator Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern*, ECLI:EU:C:2007:163.

Wyrok TS z dnia 1 lipca 2008 r., C-341/06 P oraz C-342/06 P, *Chronopost SA i La Poste przeciwko Union française de l'express (UFEX) i innym*, ECLI:EU:C:2008:375.

Postanowienie TS z dnia 17 grudnia 2018 r., C-619/18 R, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, ECLI:EU:C:2018:1021.

Wyrok TS z dnia 22 grudnia 2010 r., C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2010:811.

Wyrok TS z dnia 14 czerwca 2017 r., *Online Games Handels GmbH i in. przeciwko Landespolizeidirektion Oberösterreich*, C-685/15, ECLI:EU:C:2017:452.

- Wyrok TS z dnia 14 września 2017 r., C-628/15, The Trustees of the BT Pension Scheme przeciwko Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, ECLI:EU:C:2017:687.
- Wyrok TS z dnia 13 grudnia 2017 r., C-403/16, Soufiane El Hassani przeciwko Ministrowi Spraw Zagranicznych, ECLI:EU:C:2017:960.
- Wyrok TS z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117.
- Wyrok TS z dnia 25 lipca 2018 r., C-215/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586.
- Wyrok TS z dnia 4 października 2018 r., C-571/16, Nikolay Kantarev przeciwko Bałgarska Narodna Banka, przy udziale: Okrazhnaprokuratura – Varna, ECLI:EU:C:2018:807.
- Wyrok TS z dnia 12 lutego 2019 r., C-8/19 PPU, Postępowanie karne przeciwko RH, ECLI:EU:C:2019:110.
- Wyrok TS z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (niezależność Sądu Najwyższego), ECLI:EU:C:2019:531.
- Wyrok TS z dnia 29 lipca 2019 r., C-38/18, Postępowanie karne przeciwko Massimowi Gambinowi i Shpetimowi Hyce, ECLI:EU:C:2019:628.
- Wyrok TS z dnia 5 listopada 2019 r., C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2019:924.
- Wyrok TS z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, ECLI:EU:C:2019:982.
- Wyrok TS z dnia 21 stycznia 2020 r., C-274/14, Postępowanie zainicjowane przez Banco de Santander SA., ECLI:EU:C:2020:17.
- Wyrok TS z dnia 26 marca 2020 r., C-542/18 RX–II i C-543/18 RX–II, Erik Simpson i HG przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej, ECLI:EU:C:2020:232.
- Wyrok TS z dnia 26 marca 2020 r., C-558/18 i C-563/18, Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu i Prokurator Generalny przeciwko VX i in., ECLI:EU:C:2020:234.
- Postanowienie TS z 8 kwietnia 2020 r., C-791/19 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2020:277.
- Wyrok TS z dnia 9 lipca 2020 r., C-272/19, VQ przeciwko Land Hessen, ECLI:EU:C:2020:535.
- Wyrok TS z dnia 20 kwietnia 2021 r., C-896/19, Republika przeciwko Il-PrimMinistru, ECLI:EU:C:2021:311.
- Wyrok TS z dnia 3 czerwca 2021 r., C-650/18, Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, ECLI:EU:C:2021:426.
- Wyrok TS z dnia 6 października 2021 r., C-487/19, Postępowanie zainicjowane przez W.Ż., ECLI:EU:C:2021:798.
- Wyrok TS z dnia 16 listopada 2021 r., C-748/19 do C-754/19, Postępowanie karne przeciwko WB i in., ECLI:EU:C:2021:931.
- Wyrok TS z dnia 22 marca 2022 r., C-508/19, M.F. przeciwko J.M., ECLI:EU:C:2022:201.
- Wyrok TS z dnia 29 marca 2022 r., C-132/20, BN i in. przeciwko Getin Noble Bank S.A., ECLI:EU:C:2022:235.

- Wyrok Sądu z dnia 20 września 2011 r., T-461/08, Evropaïki Dynamiki – Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE przeciwko Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu (BEI), ECLI:EU: T:2011:494.
- Wyrok ETPCZ z dnia 6 maja 2003 r., Kleyn i in. przeciwko Niderlandom, CE: ECHR:2003:0506JUD003934398.
- Wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 2011 r., Fruni przeciwko Słowacji, CE: ECHR:2011:0621JUD000801407.
- Wyrok ETPCZ z dnia 6 listopada 2018 r., Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, CE: ECHR:2018:1106JUD005539113.
- Wyrok ETPC z dnia 24 lutego 1993 r., Fey przeciwko Austrii, seria A, nr 255-A.
- Wyrok ETPC z dnia 25 lutego 1997 r., Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Recueil des arrêts et décisions, 1997-I, s. 281.
- Wyrok ETPC z dnia 12 marca 2019 r., Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, skarga nr 26374/18, CE: ECHR:2009:1020JUD 000431304.
- Wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2020 r., Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, CE: ECHR:2020:1201JUD002637418.
- Wyrok ETPC z dnia 9 marca 2021 r., Bilgen przeciwko Turcji, CE: ECHR:2021:0309JUD000157107.
- Wyrok ETPC z dnia 7 maja 2021 r., 4907/18, Xero Flor przeciwko Polsce, CE: ECHR:2021:0507JUD000490718.
- Wyrok TK z dnia 7 października 2021 r., K 3/21, Dz.U. poz. 1852.
- Wyrok TK z dnia 10 marca 2022 r., K 7/21, Dz.U. poz. 643.

Odpowiedzialność demokratyczna jako konstytucyjny standard demokracji w Unii Europejskiej

Streszczenie

Demokracja jest najstarszą z wartości w cywilizowanym świecie. Bez niej nie może być mowy o praworządności, ochronie praw człowieka czy o niedyskryminacji. Demokracja realizuje się poprzez prawo, a naruszenie praworządności zawsze wywołuje w niej uszczerbek i uruchamia mechanizm odpowiedzialności, mający celu ocenę działań rządzących bezpośrednio w odniesieniu do standardu demokratycznego (*accountability*). Standard ten wyraża się i mierzy poprzez stopień zaufania, które organy sprawujące władzę wzbudzają po stronie jednostki (obywatela) w społeczeństwie demokratycznym. Im zaufanie jest silniejsze, tym standardy demokratyczne są wyższe, a ochrona prawna staje się silniejsza. Konstytucyjny standard demokratyczny w UE jest zatem pochodną standardu skutecznej ochrony prawnej, którą zapewniają niezależne sądy. Niezależność sądów jest kluczowym elementem odpowiedzialności demokratycznej, gdyż buduje w społeczeństwie zaufanie do sądów jako do organów władzy, zaufanie wzmacnia zaś odpowiedzialność demokratyczną. Będąc członkiem unijnej wspólnoty, nie sposób tej odpowiedzialności uniknąć, a standard demokracji dla państwa w UE nie może pozostawać wyłącznie na poziomie krajowym.

Słowa kluczowe: demokracja, Unia Europejska, odpowiedzialność demokratyczna, konstytucyjny standard demokracji, niezależność sądów

Democratic accountability as the constitutional standard of the democracy in the European Union

Abstract

Democracy is the oldest value of the civilized world. Without it, there is no question of the rule of law, protection of human rights or non-discrimination. Democracy is realized through the law, and the violation of the rule of law always damages it and triggers an accountability mechanism aimed at assessing the actions of governing bodies directly in relation to the democratic standard (accountability). This standard is expressed and measured by the degree of trust which ruling authorities in a democratic society must inspire in subjects of the law. The stronger the trust is, the democratic standards are higher, and the legal protection becomes stronger. The constitutional democratic standard in the EU is thus a derivative of the standard of effective legal protection provided by independent courts. The independence of the judiciary is a key element of democratic accountability as it builds public confidence in the courts as authorities and trust strengthens democratic accountability. Being a member of the EU, it is impossible to avoid this accountability, and the standard of democracy for the EU Member State cannot remain purely national.

Keywords: democracy, European Union, democratic accountability, constitutional standard of democracy, independence of the judiciary