

Paulina Kocharńska\*  
ORCID: 0000-0002-0041-9456  
Uniwersytet Wrocławski

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.35.4>

## Wymóg skutecznej ochrony sądowej jako element praworządności w prawie Unii Europejskiej

**JEL Classification:** K33

**Słowa kluczowe:** zasada skutecznej ochrony sądowej, praworządność, niezależność sądów, zakres zastosowania prawa Unii Europejskiej

**Keywords:** the principle of effective judicial protection, the rule of law, the independence of the courts, the scope of EU law

**Abstrakt:** Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie doniosłości problemu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W wyznaczonym zakresie badań przestudowano istotę i treść praworządności, ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów, istotnej części zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP). Uchwycono perspektywę w ogólności, kierując rozważania bezpośrednio ku zasadzie skutecznej ochrony sądowej. Analizy prawnej dokonano w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i wzbogacono o analizę doktryny prawa Unii.

### The requirement for effective judicial protection as a part of the Rule of Law in European Union law

**Abstract:** This article aims to present the importance of ensuring effective judicial protection in the Member States of the European Union. Within the scope of the study, the substance and content of the rule of law were studied, with particular emphasis of court independence, an important part of the effective judicial protection principle (article 19 TEU and article 47 Charter of Fundamental Rights). The perspective was captured in general, directing the considerations directly towards the principle of effective judicial protection. The legal analysis was carried out in the light of the recent case-law of the Court of Justice of the European Union, and enriched by the analysis of the EU law doctrine.

---

\* Opiekun naukowy (Scientific Tutor) — dr hab. Agnieszka Frąckowiak-Adamska

## Wstęp

Praworządność stanowi jedną z podstawowych wartości leżących u podłoża unijnego porządku prawnego, mającą swe źródło we wspólnej tożsamości państw członkowskich Unii Europejskiej. Ujmując zasadę praworządności od strony funkcjonalnej, w literaturze uznaje się, iż jest ona podstawą do ustanowienia skutecznej ochrony prawnej, gwarantującej prymat i godność jednostki, sprawowanej przez niezależne sądy, a także stanowi uzasadnienie dla poddania władzy publicznej prawu<sup>1</sup>. Przedmiotem badań niniejszego artykułu będzie potwierdzenie tych zaopatrywań w oparciu o zasadę skutecznej ochrony sądowej i stanowiącą jej istotną treść niezależność sądów, jako integralny element praworządności, określającą wymogi, do których spełnienia zobowiązane są państwa członkowskie. W artykule zostanie podjęta próba wykazania zasadności tezy, że mimo iż organizacja sądownictwa należy do kompetencji państw członkowskich, to są one zobowiązane zapewnić wymóg niezależności sądów. Analiza zostanie przeprowadzona w świetle istniejącej regulacji prawnej Unii Europejskiej oraz najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i poglądów doktryny prawa europejskiego. Obejmie kolejno następujące obszary problematyczne: skuteczna ochrona sądowa a nakaz utrzymywania niezależnego sądownictwa; w jej ramach — problematyka niezależności sądów z perspektywy prawa Unii Europejskiej; treść zasady wzajemnego zaufania w kontekście zapewnienia skutecznej ochrony sądowej; treść zasady państwa prawnego w kontekście zapewnienia skutecznej ochrony sądowej. Następnie pochylę się nad problematyką niezależności sądownictwa jako *conditio sine qua non* zasady skutecznej ochrony sądowej oraz problematyką statusu sądów krajowych w zakresie zastosowania prawa Unii. Wnioski z przeprowadzonych badań zawrę w podsumowaniu.

## Skuteczna ochrona sądowa a nakaz utrzymywania niezależnego sądownictwa

### 1. Niezależność sądów z perspektywy prawa Unii Europejskiej

Lektura Traktatów pozwala dostrzec brak regulacji bezpośrednich i wprost normujących kompetencje Unii w dziedzinie organizacji krajowego systemu sądownictwa. Bezsporne pozostaje również to, że organizacja wymiaru sprawiedliwości i zagwarantowanie standardu niezależności sądów zasadniczo stanowi kompetencję wyłączną państw członkowskich, co wiąże się z podziałem kompetencji pomiędzy Unię a państwa członkowskie i należy odczytywać w świetle zasady kompetencji powierzonych. Sprecyzowana w art. 5 TUE zasada przyznania stanowi wyraźnie, iż Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przy-

<sup>1</sup> L. Pech, *'A Union Founded on the Rule of Law': Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, Cambridge 2010, s. 373.

znanych jej przez państwa członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich<sup>2</sup>. Co więcej, autonomię tę zabezpiecza zasada autonomii proceduralnej<sup>3</sup>, która przyznaje państwu członkowskiemu, w braku uregulowań unijnych, kompetencje do unormowania środków ochrony prawnej, służących urzeczywistnieniu uprawnień jednostek wynikających z prawa unijnego i określeniu właściwości sądów, w tym norm proceduralnych i materialnoprawnych mających za przedmiot zapewnienie ochrony uprawnień wywodzonych z prawa unijnego<sup>4</sup>. Znamienne, regulacje te należy odczytywać w powiązaniu z zasadą efektywności prawa unijnego (franc. *effet utile*), stanowiącą ograniczenie autonomii proceduralnej państw członkowskich. Rzeczona zasada formułuje obowiązek zapewnienia skuteczności uprawnień jednostek przyznanych przez prawo Unii, tak aby krajowy porządek prawny nie czynił niemożliwym wykonanie uprawnień unijnych oraz odznaczał się równoważnością — to jest, krajowe środki ochrony prawnej i normy proceduralne nie mogą być mniej korzystne dla roszczeń opartych na prawie Unii niż te dla podobnych roszczeń krajowych — i skutecznością, zasadami wymagającymi *in casu* kumulatywnego spełnienia<sup>5</sup>.

Analiza problematyki kompetencji Unii Europejskiej dowodzi, iż jest to system *de facto* „złożony, elastyczny, teleologiczny i dynamiczny”<sup>6</sup>. Zobowiązanie państw członkowskich do poszanowania wartości Unii wpisane zostało już w sam proces integracji europejskiej jako warunek nieodzowny członkostwa w Unii Europejskiej, ujęty w art. 49 TUE. Dodatkowo potwierdzone zostało w art. 7 TUE, co czyni możliwym zawieszenie niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów wobec państwa członkowskiego, które postanowi odejść od wspólnych wartości. Zatem „specyfika krajowa, chroniona na mocy art. 4 ust. 2 TUE, nie może pozwolić państwu członkowskiemu na brak szacunku dla wartości określonych w art. 2 TUE”<sup>7</sup>. Oprócz tego, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE, państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów Unii. Obowiązek skutecznego wspierania Unii jawi się jako

<sup>2</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. C 202 z 7.06.2016 r.).

<sup>3</sup> A. Sołtys, A. Wróbel, *Autonomia proceduralna i jej ograniczenia*, <https://sip.lex.pl/procedury/autonomia-proceduralna-i-jej-ograniczenia-1610618974> (dostęp: 29.09.2020).

<sup>4</sup> R. Grzeszczak, *Opinia prawna w przedmiocie oceny ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw w świetle prawa Unii Europejskiej*, (druk senacki nr 30), Opinie i ekspertyzy OE–279, Warszawa 2020, s. 12.

<sup>5</sup> A. Sołtys, A. Wróbel, *op. cit.*

<sup>6</sup> L. Pech, S. Platon, *Systemic Threats to the Rule of Law in Poland: Between Action and Procrastination*, Foundation Robert Schuman, Policy paper, European issues nr 451, 13.11.2017, s. 6.

<sup>7</sup> C. Hillion, *Overseeing the rule of law in the European Union. Legal mandate and means*, „European Policy Analysis” 2, 2016, nr 1, s. 3.

tym bardziej znaczący z uwagi na to, że Trybunał Sprawiedliwości uznaje zasadę lojalnej współpracy za wymóg samodzielny, mający zastosowanie niezależnie od charakteru kompetencji Unii i państw członkowskich<sup>8</sup>. Jak wskazuje C. Hillion, państwa członkowskie zobligowane są baczyć, czy aby wykonując kompetencje do nich należące, w tym kompetencje wyłączne, nie utrudniają wykonywania zadań Unii, a „inicjatywy konstytucyjne nie lekceważą wartości UE”<sup>9</sup>.

## 2. Zasada wzajemnego zaufania w kontekście zapewnienia skutecznej ochrony sądowej

Wymóg pielęgnowania praworządności jako „wymóg funkcjonalny Unii” rozpatrywać należy także w świetle zasady wzajemnego zaufania. Istotę zasady wzajemnego zaufania jako podstawy działań państw członkowskich ujął Trybunał Sprawiedliwości w wymogu, by państwa członkowskie wzajemnie darzyły się zaufaniem, iż wszystkie inne w duchu praworządności przestrzegają prawa Unii, praw podstawowych, a także wartości UE, zaś „wartości te będą uznawane, a prawo unijne, które wprowadza je w życie będzie przestrzegane”<sup>10</sup>. System prawny Unii w całości przestaje więc pełnić rolę wydolnego i skutecznego systemu — gdy jedno państwo członkowskie uzna wartość państwa prawnego za element zbędny prawu, tym samym zachwiana zostanie podstawa Unii.

Wobec ponadnarodowego charakteru Unii, następstwa działań podejmowanych przez władze państw członkowskich, w szczególności w zakresie podstaw, na których opiera się Unia, mogą wywierać wpływ na Unię Europejską w ogólności, jak i w szczególności, bezpośrednio na jednostki. Trybunał w wyroku w sprawie C-216/18, *LM (Celmer)* dał powyższemu wyraz koncentrując się na ochronie jednostek, traktując niezależność sądów jako element istotnej treści prawa do rzetelnego procesu zagwarantowanego w art. 47 KPP, którego naruszenie może skutkować obaleniem domniemania zaufania do systemu prawnego państwa członkowskiego, a tym samym zasady wzajemnego zaufania<sup>11</sup>.

Trybunał wywiódł zasadnicze tezy wyroku z decyzji ramowej 2002/584 wskazując, iż „wykonanie mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania można zawiesić jedynie w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 2 TUE, stwierdzonego przez

<sup>8</sup> Opinia TSUE 1/03 z dnia 7 lutego 2006 roku w sprawie C-266/03, *Lugano, Komisja v. Luksemburg*, pkt 119.

<sup>9</sup> C. Hillion, *op. cit.*, s. 3.

<sup>10</sup> Opinia TSUE 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 roku w sprawie projektu umowy dotyczącej przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i praw podstawowych.

<sup>11</sup> 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 w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018, s. 97.

Radę Europejską na podstawie art. 7 ust. 2 TUE, z konsekwencjami przewidzianymi w art. 7 ust. 3 TUE”<sup>12</sup>. Na tym tle, jak twierdzi M. Taborowski, wyrok *LM (Celmer)* ustanawia „bezpiecznik” w stosunku do państwa członkowskiego, w którym wystąpił problem z niezależnością sądownictwa<sup>13</sup>. Trybunał ponadto oparł swoje rozstrzygnięcie na art. 1 ust. 3 decyzji ramowej o ENA, który przewiduje, że nie może ona „skutkować modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych oraz podstawowych zasad prawa, które zostały określone w art. 2 i 6 TUE”<sup>14</sup>. Trybunał skoncentrował zatem swój wywód na zestawieniu decyzji z art. 2 TUE, precyzując — z podstawowymi zasadami prawa, które się z niej wywodzą. Trybunał orzekł więc, że jeżeli osoba wskazana w ENA sprzeciwia się przekazaniu organowi sądowemu wydającemu nakaz, powołując się na „istnienie systemowych lub co najmniej ogólnych nieprawidłowości”, które według niej mogą mieć wpływ na niezależność władzy sądowniczej w wydającym nakaz państwie członkowskim oraz w ten sposób godzić w istotną treść jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu, wykonujący nakaz organ sądowy przy podejmowaniu decyzji o przekazaniu jej organom tego państwa członkowskiego, zobowiązany jest dokonać oceny istnienia rzeczywistego ryzyka narażenia danej osoby na naruszenie tego prawa podstawowego w świetle standardu ochrony praw podstawowych z art. 47 KPP.

Znamiennie, przełamanie zasady wzajemnego zaufania może nastąpić na skutek informacji dotyczących „poważnego i trwałego” naruszenia standardu niezależności sądownictwa w państwie członkowskim<sup>15</sup>. Wstrzymanie wykonania nakazu może nastąpić jedynie w „wyjątkowych okolicznościach”, za które Trybunał uznał rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego danej osoby do niezależnego sądu<sup>16</sup>. Konkludując — jeśli na tle otrzymanych informacji sąd wykonujący nakaz „nie wykluczy istnienia rzeczywistego ryzyka narażenia danej osoby w tym państwie członkowskim na naruszenie jej prawa podstawowego do niezależnego sądu, a w konsekwencji istotnej treści prawa do rzetelnego procesu, powinien wstrzymać się od jego wykonania”<sup>17</sup>.

Taborowski eksponuje głębszy wydźwięk wyroku *LM (Celmer)* i wywodzi, że kwestią problematyczną jest, aby

<sup>12</sup> Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 roku w sprawie C-216/18, PPU *LM (Celmer)*, pkt 70.

<sup>13</sup> M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państwach członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019, s. 50.

<sup>14</sup> Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 roku w sprawie C-216/18, PPU *LM (Celmer)*, pkt 45.

<sup>15</sup> M. Taborowski, *Naruszenie elementów zasady państwa prawa (art. 2 TUE) jako ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w prawie Unii Europejskiej (w świetle wyroku LM)*, [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018, s. 78.

<sup>16</sup> Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 roku w sprawie C-216/18, PPU *LM (Celmer)*, EU:2018:586, pkt 73.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pkt 78.

nie tylko orzeczenie w sprawie wykonania europejskiego nakazu aresztowania, ale także orzeczenie dotyczące wydania takiego nakazu były wydawane przez organ sądowy spełniający wymogi skutecznej ochrony sądowej — w tym gwarancji niezależności — a tym samym, aby cała procedura przekazywania osób między państwami członkowskimi uregulowana w decyzji ramowej 2002/584 była wykonywana pod kontrolą sądowną<sup>18</sup>.

W tym zakresie — wskazuje — relewantną przesłanką jest jedynie przesłanka niezależności sądów. Jak słusznie podaje A. Frąckowiak-Adamska, „regularna wzajemna kontrola może naruszać ducha wzajemnego zaufania między sądami”<sup>19</sup>.

### 3. Zasada państwa prawnego w kontekście zapewnienia skutecznej ochrony sądowej

Jak uznaje L. Pech, działanie Unii, gdy państwa członkowskie zasadniczo podważają niezależność sądownictwa, może opierać się na „kompetencji w zakresie gwarantowania praworządności”. Praworządność jest w końcu zarazem „wartością, celem, jak i jedną z potrzeb funkcjonalnych Unii”, a także „głównym celem jej ram instytucjonalnych” *in se*, jak i objawia się pod postacią szczegółowych zasad nań się składających<sup>20</sup>. Słusznie zwrócił uwagę C. Hillion, że Traktaty *expressis verbis* nie wykluczają jurysdykcji Trybunału w odniesieniu do wartości, o których mowa w art. 2 TUE, w ramach procedury z art. 258 TFUE. Jeżeli więc zabieg taki byłby zamierzony, Traktaty wyraziłyby to wprost<sup>21</sup>.

Charakter podstawowej zasady konstytucyjnej nadaje praworządności S. Greer i sugeruje, aby „pozostałe zasady interpretacji” podporządkować tej zasadzie<sup>22</sup>. Z kolei L. Pech pojmuje praworządność jako wartość konstytuującą unijny porządek prawny, którą sądy unijne winny brać pod rozwagę orzekając<sup>23</sup>, dając tym samym asumpt dla rozwoju wykładni przepisów wzmacniającej zgodność interpretacyjną z praworządnością. Powyższe zapatrywania uściśla F. Jacobs i stwierdza, że „kluczem do pojęcia praworządności jest [...] wertykalność orzeczeń organów publicznych wydawanych przez niezależne sądy”<sup>24</sup>.

Zaczątków kształtowania się omawianej zasady należy upatrywać w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W przełomowym judykacie z 1986 roku w sprawie *Les Verts* Trybunał po raz pierwszy wprost odwołał się do zasady praworządności, wskazując, że „Europejska Wspólnota Gospodarcza jest

<sup>18</sup> *Ibidem*, pkt 56.

<sup>19</sup> A. Frąckowiak-Adamska, *Mutual trust and independence of the judiciary after the CJEU judgment in LM — new era or business as usual?*, EU Law Analysis Blog 2018, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/08/mutual-trust-and-independence-of.html> (dostęp: 29.09.2020).

<sup>20</sup> L. Pech, S. Platon, *op. cit.*, s. 6.

<sup>21</sup> C. Hillion, *op. cit.*, s. 3–5.

<sup>22</sup> S. Greer, *The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge 2006, s. 195.

<sup>23</sup> L. Pech, *op. cit.*, s. 377.

<sup>24</sup> F. Jacobs, *The Sovereignty of Law: The European Way*, Cambridge 2007, s. 35.

wspólną prawa [ang. *is based on the rule of law* — P.K.] to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat WE<sup>25</sup>. Trybunał nie spoczął na laurach i konsekwentnie afirmuje zasadę praworządności w dalszym orzecznictwie, wpływając na dynamiczny rozwój wykładni przepisów unijnych, co zostanie wykazane w dalszej części artykułu.

Ugruntowanie znaczenia zasady praworządności znalazło wydzwięk w Traktacie z Lizbony. Państwa członkowskie jako „władcy traktatów” powodowane doniosłością, jaką niesie ze sobą omawiana zasada, przyjęły ją w poczet nadrzędnych wartości, które „leżą u podstaw celu i charakteru” Unii<sup>26</sup>. W myśl art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, 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. Podstawą Unii jest wartość państwa prawnego, a wartość ta jest wspólna państwom członkowskim i nie można poprzestać jedynie na jej respektowaniu<sup>27</sup>.

Z uwagi na to, że art. 2 TUE nie wypełnia pojęcia praworządności treścią, wymagane jest ustalenie zbioru jej desygnatów. Aby temu sprostać, należy odnieść się zarówno do poglądów doktryny, jak i orzecznictwa TSUE. W literaturze przyjmuje się, że zasada praworządności stanowi „klauzulę parasolową”<sup>28</sup> lub też „meta-zasadę”<sup>29</sup>, a więc gromadzi zasady o autonomicznym ujęciu normatywnym w porządku prawnym UE<sup>30</sup>. Jak twierdzi G. Marshall, zasada praworządności to generalny warunek dla przepisów unijnych, których elementy muszą być zebrane w formie bardziej szczegółowych zasad<sup>31</sup>. Natomiast L. Pech podkreśla, że unijną zasadę praworządności można traktować jako „przewodnik interpretacyjny”, jak i źródło bardziej skonkretyzowanych standardów prawnych<sup>32</sup>.

Deficyt definicyjny w pewnym stopniu zaspokoila Komisja Europejska, która w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pod tytułem *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*, odwołującym się do orzecznictwa TSUE i wzajemnie uznawanych standardów Unii i Rady Europy, podjęła się pró-

<sup>25</sup> Wyrok TSUE z dnia 23 kwietnia 1986 roku w sprawie C-294/83, *Partieecologiste „Les Verts” v. Parlament Europejski*, ECLI:EU:C:1986:166, par. 23.

<sup>26</sup> T.R.S. Allan, *Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law*, Oxford 2003, s. 14.

<sup>27</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 2012).

<sup>28</sup> G. Marshall, *The Rule of Law. Its Meaning, Scope and Problems*, „Cahiers de philosophie politique et juridique” 24, 1993, s. 43.

<sup>29</sup> L. Pech, *op. cit.*, s. 373.

<sup>30</sup> M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności...*, s. 61.

<sup>31</sup> G. Marshall, *op. cit.*, s. 43.

<sup>32</sup> L. Pech, *op. cit.*, s. 369.

by zdefiniowania pojęcia praworządności. Otóż zdaniem Komisji praworządność obejmuje: 1) zasadę legalności, która zakłada przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; 2) pewność prawa; 3) zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; 4) skuteczną ochronę sądową gwarantowaną przez niezależne i bezstronne sądy i skuteczną kontrolę sądową, w tym ochronę praw podstawowych; 5) rozdział władzy oraz 6) równość wobec prawa<sup>33</sup>.

Komunikat ten nie wyczerpuje potencjału treściowego pojęcia praworządności, a ujęte w nim zasady stanowią — w przekonaniu Komisji — jądro praworządności w rozumieniu art. 2 TUE. W doktrynie prawa unijnego, a także w nowszym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości można odnotować postulaty włączenia innych niż zawarte w Komunikacie zasad w poczet elementów praworządności z art. 2 TUE, między innymi zasady proporcjonalności oraz zasady przejrzystości<sup>34</sup> czy zasady skutecznego stosowania prawa UE<sup>35</sup>. Odpowiednie wydaje się w tym miejscu przytoczenie tezy wyrażonej przez The House of Lords Select Committee on the Constitution, zgodnie z którą „praworządność pozostaje złożoną i pod pewnymi względami niepewną koncepcją”<sup>36</sup>.

Afirmowane w Komunikacie zasady (elementy wartości praworządności w rozumieniu art. 2 TUE) stanowią część dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości. Pierwszym judykatem, w którym TSUE odniósł zasadę praworządności bezpośrednio do państwa członkowskiego jako wymóg legalności, był prawdopodobnie wyrok w sprawie *Granaria*<sup>37</sup>. Trybunał uznał, że poszanowanie zasady praworządności w prawie UE zakłada możliwość poddania kontroli sądowej aktów prawa unijnego przez jednostki mu podległe<sup>38</sup>. W sprawie *DEB* Trybunał do praworządności określił zasadę rozdziału władz „charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawa” jako wyraz prymatu sądu, który stanowi ciało niezależne, w szczególności od władzy wykonawczej<sup>39</sup>. W sprawie *ASJP* Trybunał objął zakresem praworządności art. 19 ust.1 akapit 2 TUE, który ustanawia zasadę skutecznej ochrony sądowej, obecnie potwierdzoną w art. 47 Karty Praw

<sup>33</sup> Załącznik do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” z 11 marca 2014 roku, COM (2014) 158 final.

<sup>34</sup> W. Schroeder, *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*, Oxford-Portland 2016, s. 37–114.

<sup>35</sup> Postanowienie TSUE z dnia 20 listopada 2017 roku, C-441/17 R, *Komisja v. Polska*, pkt 102.

<sup>36</sup> House of Lords Select Committee on the Constitution, *Relations between the executive, the judiciary and Parliament*, „HL Paper” 151, 2006–2007, s. 13, par. 24.

<sup>37</sup> M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności...*, s. 67, za: M. Schmidt, P. Bogdanowicz, *The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFUE*, „Common Market Law Review” 55, 2018, nr 4, s. 1091.

<sup>38</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-101/78, *Granaria BV v. Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten*, ECLI:EU:C:1979:38, pkt 5.

<sup>39</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH v. Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:2010:512, pkt 57 i 58.



Podstawowych. Trybunał uznał, że „samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawa”<sup>40</sup>.

### Niezależność sądów jako *conditio sine qua non* zasady skutecznej ochrony sądowej

Trybunał Sprawiedliwości w nowszym orzecznictwie określa zasadę niezależności sądów jako „fundament praworządności”, którego obowiązkiem jest zagwarantowanie niezależności sądów<sup>41</sup>. Trybunał potwierdził to zapatrywanie w wyroku w sprawie *LM*, w którym orzekł, iż „wymóg niezawisłości sędziów wchodzi w zakres istotnej treści prawa do rzetelnego procesu sądowego, które ma kluczowe znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii i zachowania wartości określonych w art. 2 TUE”<sup>42</sup>. Niezawisłość sędziowska ujęta w ramy praworządności stanowi *stricto* integralną część zasady skutecznej ochrony sądowej, ujętej w art. 19 ust. 1 akapicie drugim TUE, która została wywiedziona z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażona w art. 6 i 13 EKPCZ i potwierdzona w art. 47 Karty<sup>43</sup>. W myśl art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE, państwa członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii<sup>44</sup>. W doktrynie prawa Unii wskazuje się, iż niezawisłość sędziowska jest *notabene* walorem nieocenionym, koniecznym dla funkcjonowania unijnego systemu ochrony prawnej, a ściślej dla zapewnienia skuteczności stosowania prawa Unii w państwach członkowskich oraz pełnienia funkcji kontrolnej zgodności krajowych porządków prawnych z perspektywy prawa Unii przez sądy krajowe<sup>45</sup>. Jednocześnie przedmiotowa zasada ma „zasadnicze znaczenie w szczególności dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego”, z uwagi na to, iż mechanizm ten może zostać uruchomiony wyłącznie przez organ odznaczający się atrybutem niezawisłości<sup>46</sup>. Jak twierdzi M. Taborowski, ochrona niezawisłości sędziowskiej służy

<sup>40</sup> Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 roku w sprawie C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 36.

<sup>41</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania” z 17 lipca 2019 roku, COM (2019) 343 final.

<sup>42</sup> Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 roku w sprawie C-216/18, *PPU LM (Celmer)*, EU:2018:586, pkt 48.

<sup>43</sup> Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 roku w sprawie C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 35.

<sup>44</sup> Dz.U. C 202 z 7.06.2016 r.

<sup>45</sup> M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności...*, s. 69.

<sup>46</sup> Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 roku w sprawie C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 43.

ochronie tych organów państwa członkowskiego, które są kluczowe z perspektywy skuteczności systemu prawa UE, jednocześnie z perspektywy utrzymania ponadnarodowego charakteru Unii Europejskiej<sup>47</sup>.

W judykacie w sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18 Trybunał akcentuje: „choć organizacja sądownictwa w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, a w szczególności z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE”<sup>48</sup>. Tak więc państwa członkowskie zobligowane są upewnić się, że organ sądowy państwa członkowskiego, który jako sąd w rozumieniu prawa Unii, to jest art. 267 TFUE, może rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, spełnia integralne wymogi skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE i art. 47 KPP. Aby zagwarantować tę ochronę, konieczne jest „zachowanie niezawisłości” takiego organu, co zostało potwierdzone w art. 47 ak. 2 KPP, w którym dostęp do „niezawisłego” sądu zawarto wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego. Zasadne wydaje się więc stwierdzenie, że należy odmówić przymiotu skuteczności ochronie sądowej, jeżeli sąd, który jej udziela, nie odznacza się atrybutem niezależności w rozumieniu orzecznictwa Trybunału. Warto również podkreślić, że gwarancja niezawisłości jako „integralny element sądenia” jest „niezbędna nie tylko na poziomie Unii, ale także na poziomie państw członkowskich, w odniesieniu do sądów krajowych”<sup>49</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości w odniesieniu do rzeczonego wymogu niezależności sądownictwa wyznacza na tle art. 19 ust.1 ak. 2 TUE i art. 47 KPP precyzyjny unijny standard niezależności sądów krajowych. W judykacie w sprawie *LM* Trybunał potwierdził swoją tezę wyrażoną w wyroku w sprawie *ASJP*, iż „niezawisłość sądów jest integralnym elementem sądenia” oraz dodał, że obejmuje ona dwa aspekty<sup>50</sup>. Pierwszy, zewnętrzny, wymaga zapewnienia należytej ochrony osobom, którym powierzono zadanie sądenia przed „ingerencją i naciskami zewnętrznymi, które mogłyby zagrozić niezależności osądu i wpływać na rozstrzygnięcia sędziów”, jednocześnie gwarantując „w pełni samodzielne wykonywanie zadań, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła”. Drugi, wewnętrzny, hołduje zasadzie bezstronności i wiąże się z zachowaniem „jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu”. Niniejsze gwarancje niezależności sądów wymagają istnienia zasad

<sup>47</sup> M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności...*, s. 70.

<sup>48</sup> Wyrok TSUE z dnia 26 marca 2020 roku w sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18, *Miasto Łowicz v. Skarb Państwa — Wojewoda Łódzki*, ECLI:EU:2020:234, pkt 36.

<sup>49</sup> Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 roku w sprawie C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 40–42.

<sup>50</sup> Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 roku w sprawie C-216/18, *PPU LM (Celmer)*, EU:2018:586, pkt 63–65.

pozwalających wykluczyć możliwość podania w wątpliwość niezależności organu sądowego od czynników zewnętrznych oraz obiektywizmu w stosunku do stron sporu. Aby uznać za spełnione standardy dotyczące niezależności, wymagane jest oparcie przypadków odwołania członków danego organu na wyraźnych przepisach ustawowych<sup>51</sup>, a „wygaśnięcie mandatu powinno następować wyłącznie ze szczególnych i wyraźnie określonych powodów”<sup>52</sup>.

W świetle wyroku *ASJP* w ocenie Trybunału obok niezawisłości członków danego organu nieodłączną gwarancją niezależności sędziowskiej stanowi poziom wynagrodzenia adekwatny do wagi wykonywanych przez nich zadań<sup>53</sup>. Nadto w sprawie *LM* Trybunał, powodowany niechlebnymi doświadczeniami państw członkowskich, odniósł się do ważkiego tematu postępowań dyscyplinarnych sędziów, wzbogacając wymóg niezależności władzy sędziowskiej o wymóg niezależności systemu środków dyscyplinarnych, który stanowi „podstawową gwarancję służącą zachowaniu niezależności sędziów”. Trybunał wskazał, że postępowania dyscyplinarne muszą odznaczać się gwarancją apolityczności osądu oraz zapobiegać ryzyku wystąpienia praktyk wykorzystywania takiego systemu do nieuprawnionej, politycznej kontroli orzeczeń sądowych. Natomiast

normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, przewidywały interwencję niezależnego organu, zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 KPP, w tym prawo do obrony oraz przewidywały możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych<sup>54</sup>.

## Status sądów krajowych w zakresie zastosowania prawa Unii

Węzłowe problemy kompetencyjne z perspektywy oceny niezależności sądów krajowych rozstrzygać można w oparciu o zasadę skutecznej ochrony sądowej afirmowanej w art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE i art. 47 KPP<sup>55</sup>. Mając na względzie, iż skuteczna ochrona prawna stanowi element nieodzowny prawa unijnego, przypadki naruszenia niezależności sądów wywrą nań wpływ w zakresie, w jakim prawo Unii jest stosowane<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 roku w sprawie C-216/18, PPU *LM (Celmer)*, EU:2018:586, pkt 66.

<sup>52</sup> Wyrok TSUE z dnia 14 czerwca 2007 roku w sprawie C-246/05, *Armin Haupl v. Lidl Stiftung & Co. KG.*, ECLI:EU:C:2007:30.

<sup>53</sup> Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 roku w sprawie C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 45.

<sup>54</sup> Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 roku w sprawie C-216/18, PPU *LM (Celmer)*, EU:2018:586, pkt 67.

<sup>55</sup> R. Szyndlauer, *Dialog dotyczący praworządności pomiędzy Polską a instytucjami UE — perspektywa Komisji Europejskiej*, [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018, s. 23.

<sup>56</sup> P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów krajowych jako...*, s. 7.

Na kanwie precedensowego judykatu w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, który w literaturze przedmiotu opatruje się mianem „orzeczenia wybitnego, o ogromnym, konstytucyjnym ciężarze gatunkowym”, Trybunał dokonał zmiany paradygmatu wykładni zasady ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, ujętej w art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE. W swojej wymowie wyrok ten pozwala wywieść nowatorski charakter z dwóch zasadniczych elementów<sup>57</sup>. *Novum* stanowiło przyjęcie art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE jako samodzielnej podstawy rozstrzygnięcia. W tym duchu Trybunał wywiódł zakres zastosowania wyłącznie z zasady skutecznej ochrony sądowej, wskazując, iż przy ocenianiu niezależności sądów krajowych, stanowiącej standard unijny wypływający z zasady skutecznej ochrony, nie jest konieczne wykazanie w konkretnej sprawie powiązania z innym elementem unijnym niż tylko z zasadą skutecznej ochrony prawnej, a co więcej — nie jest konieczne, aby sądy te w konkretnej sprawie stosowały prawo Unii<sup>58</sup>. Istotnie, Trybunał zauważył również, że z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE wypływa zobowiązanie każdego państwa członkowskiego do zapewnienia, aby organy należące do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej. Zatem, aby oprzeć ocenę zapewnienia przez państwa członkowskie niezależności sądów krajowych na art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE, w pierw stwierdzić należy, że dany organ krajowy jest sądem w rozumieniu prawa Unii — to jest spełnia integralne wymogi skutecznej ochrony sądowej, w tym wymóg niezawisłości — mającym kompetencje do stosowania lub wykładni prawa unijnego<sup>59</sup>. W konsekwencji już „sam fakt bycia sądem lub trybunałem właściwym do potencjalnego decydowania o wykładni lub stosowaniu prawa Unii jest wystarczający, aby wchodzić w zakres przedmiotowy art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE”<sup>60</sup>. Taborowski zauważa, że „struktura sądowa państw członkowskich powinna być niejako »z góry« przygotowana na to, że sądy mogą rozstrzygać sprawy dotyczące prawa unijnego”<sup>61</sup>. Ostatecznie Trybunał poprzez odesłanie do wartości Unii, a w szczególności do wartości pra-

<sup>57</sup> 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 Juízes Portugueses*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 5, s. 23.

<sup>58</sup> P. Bogdanowicz, *Jak Trybunał Sprawiedliwości „aktywował” art. 19 ust. 1 TUE*, [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018, s. 65–66.

<sup>59</sup> Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 roku w sprawie C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 37–40.

<sup>60</sup> M. Bonelli, M. Claes, *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” 14, 2018, nr 3, s. 331.

<sup>61</sup> M. Taborowski, *Kompetencja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do oceny gwarancji niezawisłości sądów krajowych*, „IUSTITIA” 1 (31), 2018, <http://www.kwartalnikiustitia.pl/kompetencja-trybunalu-sprawiedliwosci-unii-europejskiej-do-oceny-gwarancji-niezawislosci-sadow-krajowych1,9307> (dostęp: 1.10.2020).

worządności i wskazanie, że art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE stanowi jej konkretny wyraz, nadał art. 2 TUE walor aplikacyjny, w istocie dokonując jego „operacjonalizacji”, przez co „przepis ten staje się skutecznym narzędziem ochrony praw jednostek”<sup>62</sup>.

Istotną trudnością wiążącego zastosowania standardu niezależnego sądu wynikającego z art. 47 KPP jest pierwszoplanowy wymóg wykazania, że sprawa objęta jest zakresem zastosowania prawa unijnego w świetle art. 51 KPP. Stosownie do tego przepisu, postanowienia Karty mają zastosowanie do państw członkowskich „wyłącznie w zakresie, w jakim stosują prawo Unii”. W judykacie w sprawie C-619/18, *Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska*, Trybunał odnosząc się do zakresu zastosowania art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE stwierdził, że przepis ten dotyczy „dziedzin objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 KPP. Ponadto Trybunał niejako potwierdził swoje wcześniejsze zapatrywania, wskazując, że „art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, w rozumieniu szczególności art. 47 KPP, w dziedzinach objętych prawem Unii”<sup>63</sup>.

Wymóg stosowania prawa Unii, zdaniem M. Taborowskiego, należy postrzegać względnie szeroko „jako dotyczący wszystkich sytuacji podlegających prawu Unii, czy też wszystkich spraw leżących w zakresie zastosowania prawa Unii, zgodnie z orzecznictwem Trybunału”<sup>64</sup>. W wyroku *Siragusa* Trybunał wskazał, w jaki sposób, w świetle art. 51 KPP określić, czy uregulowanie krajowe znajduje się w zakresie zastosowania prawa Unii. Otóż, zapatrywaniem Trybunału, należy między innymi zbadać,

czy uregulowanie krajowe ma na celu wykonanie przepisu prawa Unii, jaki jest charakter uregulowania oraz to, czy zmierza ono ku realizacji celów innych niż objęte prawem Unii, nawet jeżeli może ono w sposób pośredni wpłynąć na to ostatnie, a także czy istnieją przepisy prawa Unii regulujące dziedzinę w sposób szczególny lub mogące mieć dla niej znaczenie.

W szczególności, zdaniem Trybunału, prawa podstawowe Unii znajdują się w zakresie zastosowania, jeżeli „przepisy unijne w danej dziedzinie nakładają na państwa członkowskie zobowiązania”<sup>65</sup>, zaś dla ustalenia zakresu zastosowania prawa Unii bez znaczenia pozostaje stopień uregulowania danej kwestii prawem unijnym<sup>66</sup>. To zaś, według M. Taborowskiego „otwiera możliwość zastosowania do oceny regulacji krajowych zasady skutecznej ochrony sądowej z art. 47 KPP”<sup>67</sup>.

<sup>62</sup> J. Barcik, *op. cit.*, s. 23.

<sup>63</sup> Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 roku w sprawie C-619/18, *Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska*, pkt 50–57.

<sup>64</sup> P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *op. cit.*, s. 8.

<sup>65</sup> Wyrok TSUE z dnia 6 marca 2014 roku w sprawie C-206/13, *Cruciano Siragusa v. Regione Sicilia — Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*, pkt 25–26.

<sup>66</sup> M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności...*, s. 225.

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 228.

Komisja w Zaleceniu w sprawie praworządności w Polsce słusznie zatem podkreśliła, że choć „to państwa członkowskie decydują o kształcie swoich systemów wymiaru sprawiedliwości, to decyzja ta musi zostać podjęta z poszanowaniem zasady praworządności. Praworządność zaś wymaga zagwarantowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów”<sup>68</sup>.

## Podsumowanie

Przeprowadzone badanie wykazało, że zobowiązanie państw członkowskich do utrzymania niezawisłych i niezależnych sądów wywieść można z porządku prawnego Unii Europejskiej w całości, jak i bezpośrednio z samej zasady skutecznej ochrony sądowej. Argument, że Unia Europejska nie ma kompetencji w zakresie organizacji krajowego systemu sądownictwa, nie jest pozbawiony podłoża normatywnego, jednakże przesadnym uproszczeniem i nadużyciem byłoby uznanie argumentów wynikających z kompetencji wyłącznych państw członkowskich za zadowalające. W dyskursie prawniczym słusznie wskazuje się, że jakkolwiek Unia nie ma bezpośrednio wyartykułowanych w Traktatach kompetencji w tej dziedzinie, argument „suwerenności krajowej”<sup>69</sup> nie dostrzega prawnego obowiązku państw członkowskich do przestrzegania zasady praworządności, stanowiącej podstawę do ustanowienia skutecznej ochrony sądowej. Obowiązek ten wyprowadzić można w oparciu o zasady ustrojowe UE, między innymi *effet utile* prawa Unii, zasadę wzajemnego zaufania czy chociażby zasadę praworządności, jak i podstawowe założenia funkcjonowania Unii Europejskiej. Deficyt regulacyjny zaspokaja w pewnym stopniu zasada skutecznej ochrony sądowej, z której *expressis verbis* wypływa zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia skutecznej kontroli sądowej. Zakres merytorycznego stosowania rzeczonyj zasady ograniczony jest regulacją zakresu zastosowania prawa Unii. Jednakże w judykacie w sprawie *ASJP* Trybunał wywiódł zakres zastosowania prawa Unii już z samej zasady skutecznej ochrony sądowej, wskazując, iż irrelevantne staje się wykazanie powiązania z innym elementem unijnym, jak tylko z zasadą skutecznej ochrony sądowej. Tym samym przesądził, że zasada skutecznej ochrony sądowej stanowi samodzielną podstawę formułowania wobec państw członkowskich roszczeń ustanowienia skutecznej ochrony praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii.

<sup>68</sup> Zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 roku w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520 (Dz.Urz. UE L 17/50 z 2018 r.), pkt 39.

<sup>69</sup> K.L. Scheppele, L. Pech, *Is the Organisation of National Judiciaries a Purely Internal Competence?*, Verfassungs Blog, 3.04.2018, <https://verfassungsblog.de/is-the-organisation-of-national-judiciaries-a-purely-internal-competence/>, <https://dx.doi.org/10.17176/20180305-095606> (dostęp: 29.09.2020).

## Bibliografia

### Literatura

- Allan T.R.S., *Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law*, Oxford 2003.
- 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 Juizes Portugueses*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 5.
- Bogdanowicz P., Taborowski M., *Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 1.
- Bogdanowicz P., *Jak Trybunał Sprawiedliwości „aktywował” art. 19 ust. 1 TUE*, [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018.
- Bonelli M., Claes M., *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” 14, 2018, nr 3.
- 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*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018.
- Frąckowiak-Adamska A., *Mutual trust and independence of the judiciary after the CJEU judgment in LM — new era or business as usual?*, EU Law Analysis Blog 2018, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/08/mutual-trust-and-independence-of.html> (dostęp: 29.09.2020).
- Greer S., *The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge 2006.
- Grzeszczak R., *Opinia prawna w przedmiocie oceny ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw w świetle prawa Unii Europejskiej*, (druk senacki nr 30), Opinie i ekspertyzy OE–279, Warszawa 2020.
- Hillion C., *Overseeing the rule of law in the European Union. Legal mandate and means*, „European Policy Analysis” 2, 2016, nr 1.
- House of Lords Select Committee on the Constitution, *Relations between the executive, the judiciary and Parliament*, “HL Paper” 15, 2006–2007.
- Jacobs F., *The Sovereignty of Law: The European Way*, Cambridge 2007.
- Lenaerts K., Maselis I., Gutman K., *EU Procedural Law*, Oxford 2014.
- Marshall G., *The Rule of Law. Its Meaning, Scope and Problems*, „Cahiers de philosophie politique et juridique” 24, 1993.
- Pech L., *‘A Union Founded on the Rule of Law’: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, Cambridge 2010.
- Pech L., Platon S., *Systemic Threats to the Rule of Law in Poland: Between Action and Procrastination*, Foundation Robert Schuman, Policy paper, European issues nr 4512017.
- Schroeder W., *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*, Oxford-Portland 2016.
- Scheppele K.L., Pech L., *Is the Organisation of National Judiciaries a Purely Internal Competence?* Verfassungs Blog, 4.03.2018, <https://verfassungsblog.de/is-the-organisation-of-national-judiciaries-a-purely-internal-competence/>, <https://dx.doi.org/10.17176/20180305-095606> (dostęp: 10.09.2020).
- Schmidt M., Bogdanowicz P., *The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFUE*, „Common Market Law Review” 55, 2018, nr 4.

- Sołtys A., Wróbel A., *Autonomia proceduralna i jej ograniczenia*, <https://sip.lex.pl/procedury/autonomia-proceduralna-i-jej-ograniczenia-1610618974>.
- Szyndlauer R., *Dialog dotyczący praworządności pomiędzy Polską a instytucjami UE — perspektywa Komisji Europejskiej*, [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018.
- Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państwach 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)*, [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018.
- Taborowski M., *Kompetencja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do oceny gwarancji niezawisłości sądów krajowych*, „IUSTITIA” 1 (31), 2018, <http://www.kwartalnikiustitia.pl/kompetencja-trybunalu-sprawiedliwosci-unii-europejskiej-do-oceny-gwarancji-niezawislosci-sadow-krajowych1,9307>.

### Akty prawne i dokumenty

- Karta Praw Podstawowych (Dz.U. C 326 z 26.10.2012 r.).
- Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. C 202 z 7.06.2016 r.).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 202 z 7.06.2016 r.).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania” z 17 lipca 2019 roku, COM(2019) 343 final.
- Załącznik do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” z 11 marca 2014 roku, COM (2014) 158 final.
- Zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 roku w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520 (Dz.Urz. UE L 17/50 z 2018 r.), pkt 39.

### Orzecznictwo

- Opinia TSUE 1/03 z dnia 7 lutego 2006 roku w sprawie C 266/03, *Lugano, Komisja v. Luksemburg*, pkt 119.
- Opinia TSUE 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 roku w sprawie projektu umowy dotyczącej przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i praw podstawowych.
- Postanowienie TSUE z dnia 20 listopada 2017, C-441/17 R, *Komisja v. Polska*, pkt 102.
- Wyrok TSUE z dnia 23 kwietnia 1986 roku w sprawie C-294/83, *Partieecologiste „Les Verts” v. Parlament Europejski*, ECLI:EU:C:1986:166, par. 23.
- Wyrok TSUE z dnia 14 czerwca 2007 roku w sprawie C-246/05, *Armin Haupl v. Lidl Stiftung & Co. KG.*, ECLI:EU:C:2007:30.
- Wyrok TSUE z dnia 6 marca 2014 roku w sprawie C-206/13, *Cruciano Siragusa v. Regione Sicilia — Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*, pkt 25–26.
- Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2014 roku w sprawie C-658/11, *Parlament v. Rada*, pkt 70.
- Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 roku w sprawie C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 36.
- Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 roku, w sprawie PPU, LM (*Celmer*), ECLI:EU:2018:586, pkt 48.
- Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 roku w sprawie C-619/18, *Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska*, pkt 50–57.



Wyrok TSUE z dnia 26 marca 2020 roku w sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18, *Miasto Łowicz v. Skarb Państwa — Wojewoda Łódzki*, ECLI:EU:2020:234, par. 36.

Wyrok TSUE w sprawie C-101/78, *Granaria BV v. Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten*, ECLI:EU:C:1979:38, pkt 5.

Wyrok TSUE w sprawie C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH v. Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:2010:512, pkt 57 i 58.