

Patryk Wachowiec, analityk prawny FOR
Warszawa, dnia 30 lipca 2024 r.

Komunikat FOR 19/2024: Komisja Europejska upolityczniła raport o praworządności

Opublikowany w ubiegłą środę piąty już raport o stanie rządów prawa w Unii Europejskiej i państwach członkowskich budzi uzasadnione kontrowersje. Zarówno jego treść, jak i okoliczności ogłoszenia potwierdzają wykorzystywanie przez Komisję raportu i pozostałych narzędzi obrony praworządności do bieżących, politycznych celów. Tak „strażniczka traktatów” działać nie powinna.

W Brukseli lipiec to nie tylko sezon urlopowy i okres masowego wyjazdu unijnych urzędników. Od 2020 roku to także miesiąc ogłaszania przez Komisję Europejską raportu o stanie rządów prawa. Jego piątą edycję zaprezentowano w ostatnią środę¹.

Coroczne sprawozdanie reklamowane było od początku jako jeden z elementów pakietu na rzecz wzmocnienia praworządności w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich². Komisja skupia się w nim na kwestiach wymiaru sprawiedliwości, przeciwdziałania korupcji, pluralizmu i wolności mediów oraz na innych sprawach mających wpływ na podział władz. Od niedawna raport uzupełniają rekomendacje. Publikacji jest w sumie trzydzieści dwie: dotyczą one całej Unii, poszczególnych państw członkowskich oraz, od tego roku, również czterech krajów kandydujących³.

Przyjrzyjmy się rozdziałowi dotyczącemu Polski. W poprzednich wydaniach Komisja słusznie alarmowała o naruszeniach prawa do sądu za sprawą zmian w Trybunale Konstytucyjnym, Krajowej Radzie Sądownictwa i Sądzie Najwyższym czy przyjęcia tzw. ustawy kagańcowej, przewidującej kary dla sędziów

¹ Komisja Europejska, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 2024 Rule of Law Report: The rule of law situation in the European Union*, 24 lipca 2024 r., COM(2024) 800 final.

² W dniu publikacji pierwszej edycji raportu informowano, że „mechanizm ten jest rocznym cyklem mającym na celu wspieranie praworządności i zapobieganie pojawianiu się lub eskalacji problemów” (zob. Komisja Europejska, *Praworządność: Pierwsze roczne sprawozdanie na temat sytuacji w zakresie praworządności w całej Unii Europejskiej*, 30 września 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_1756).

³ Raport za 2024 rok i jego poszczególne rozdziały są dostępne na https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en [dostępność wszystkich hiperłączy według stanu na 30 lipca 2024].

za kwestionowanie sposobu powołania innych sędziów. Problemy te objęte były także innymi narzędziami w arsenale Komisji, w tym procedurą z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej i skargami do Trybunału Sprawiedliwości.

Tegoroczny raport odnotowuje progres m.in. w dziedzinie uniezależnienia prokuratury i mediów publicznych od polityków. Jeśli jednak chodzi o niezależność sądownictwa, w dokumencie próżno szukać jakichkolwiek rekomendacji. Komisja dość lakonicznie wspomina o obowiązku wykonania wyroków TSUE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – nie precyzując, o jakie konkretne działania chodzi – a zdecydowaną większość omówienia poświęca obietnicom rządu. Przypomnijmy, że Minister Sprawiedliwości zaprezentował w Brukseli „Plan działania”, zawierający harmonogram zmian ustawowych przywracających praworządność⁴, a Minister Spraw Zagranicznych zapowiedział pełne wykonanie orzeczeń trybunału w Strasburgu w sprawach dotyczących Polski⁵. Co ciekawe do dziś „Plan działania” znany jest jedynie urzędnikom unijnym – ani dysponująca nim Komisja, ani resort sprawiedliwości nie pokazali go opinii publicznej.

Wczytując się w raport, trudno nie odnieść wrażenia, że dla Komisji wystarczające były plany i zapowiedzi, a nie rozwiązanie problemów w sposób trwały. Przecież niedawne zakończenie procedury z art. 7 ust. 1 TUE nastąpiło nie z powodu braku zagrożeń dla rządów prawa w Polsce, lecz dlatego że (jak wskazuje traktat) nie istnieje już „wyraźne ryzyko poważnego naruszenia” tej wartości. Obniżenie napięcia to jednak jeszcze nie przywrócenie praworządności. Podobnie rzecz ma się z odblokowaniem środków na Krajowy Plan Odbudowy, o którym wspomniano w raporcie – sama Komisja potwierdzała, że nie jest to instrument obrony praworządności, a jedynie narzędzie reakcji na kryzys gospodarczy wywołany pandemią.

Chociaż od początku roku polskie władze podjęły pewne działania wyraźnie poprawiające klimat wokół sądownictwa, to nie sposób twierdzić, że wyeliminowano zagrożenia dla prawa do sądu. Nadal właściwie niemożliwe jest to, by ze składu sądu wyłączyć tzw. neo-sędziów. Zarazem nie podjęto żadnych znaczących decyzji wobec nieprawidłowości w Sądzie Najwyższym czy Trybunale Konstytucyjnym. Chociaż wyraźną deklarację poszanowania prawa europejskiego, wstrzymanie nowych konkursów przed upolitycznioną

⁴ Ministerstwo Sprawiedliwości, *Minister Sprawiedliwości przedstawił Plan Działań Polski ws. przywracania praworządności*, 20 lutego 2024, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-przedstawil-plan-dzialan-polski-ws-przywracania-praworzadnosci>.

⁵ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Listy Ministra Radosława Sikorskiego do Przewodniczącej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz do Komitetu Ministrów Rady Europy*, 15 grudnia 2023, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/listy-ministra-radoslaw-sikorskiego-do-przewodniczacej-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka-oraz-do-komitetu-ministrow-rady-europy>.

KRS czy umorzenie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów za treść ich orzeczeń bez wątpienia należy ocenić pozytywnie, to z punktu widzenia przywrócenia rządów prawa działania te mają jedynie charakter kosmetyczny. Nie da się rozwiązać problemów wywołanych zmianami ustawowymi decyzjami niższego szczebla. Niestety, Komisja nie pochyliła się nad tym w swoim raporcie – mając przecież świadomość, że naprawa rządów prawa i wykonanie orzeczeń TSUE wymagają przyjęcia nowych ustaw⁶.

W innych fragmentach było jeszcze gorzej. Jak zauważył Krzysztof Izdebski z Fundacji Batorego, Komisja posłużyła się „wierutnym kłamstwem”, pisząc o planach zmian polityki antykorupcyjnej czy raportując o rzekomej standaryzacji oświadczeń majątkowych składanych przez osoby zajmujące eksponowane stanowiska publiczne⁷. Nic takiego się nie stało.

Polski rozdział publikacji, przynajmniej z punktu widzenia kwestii kluczowych dla praworządności, jest więc, delikatnie mówiąc, niezgodny z rzeczywistością – a co istotniejsze, wybrzmiewa z niego myślenie życzeniowe, a nie chłodna analiza stanu rzeczy. Przykładowo, Komisja zauważa poprawę niezależności sądu dyscyplinarnego, gdy ledwie rok wcześniej podnosiła w postępowaniu przed TSUE, że Izba Odpowiedzialności Zawodowej (złożona w większości z neo-sędziów) nie jest sądem spełniającym unijne standardy⁸. Podobnie, zakończono procedurę z art. 7 ust. 1 TUE w momencie, w którym w Trybunale Sprawiedliwości trwa postępowanie ws. polskiego TK – którego upolitycznienie było główną przyczyną wszczęcia tej procedury⁹.

To nie wszystkie przewinienia, jakie można przypisać Komisji Europejskiej w związku z jej aktywnością na rzecz obrony rządów prawa. Badaczom tej instytucji od lat znane jest pojęcie „odpuszczania” (*forbearance*), jakim określa się politykę Komisji sprowadzającą się do niekończących się dialogów z państwami nieprzestrzegającymi prawa unijnego zamiast korzystania z narzędzi stworzonych na tego typu sytuacje, jak przede wszystkim skargi do Trybunału Sprawiedliwości¹⁰.

⁶ Jak miał okazję stwierdzić TSUE, „niezgodność ustawodawstwa krajowego z przepisami prawa Unii może zostać całkowicie wyeliminowana jedynie za pomocą przepisów krajowych o charakterze wiążącym, mających taką samą moc prawną, jak te, które muszą zostać zmienione” (zob. wyrok TSUE z 27 października 2011, *Austria/Scheucher-Fleisch i in.*, C-47/10 P, ECLI:EU:C:2011:698, pkt 82 i przywołane tam orzecznictwo).

⁷ Zob. Krzysztof Izdebski (@K_Izdebski) w serwisie X, 24 lipca 2024, https://x.com/K_Izdebski/status/1816062301243363340.

⁸ Zob. Postanowienie wiceprezesa TSUE z 21 kwietnia 2023, *Komisja/Polska (Niezawistość i życie prywatne sędziów)*, C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334, pkt 89.

⁹ Sprawa C-448/23, *Komisja/Polska*.

¹⁰ R. D. Kelemen, T. Pavone, *Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union*, „World Politics”, 75, 2023, s. 779.

W efekcie niektóre rządy (w tym głównie Węgry) nauczyły się umiejętnie „lawirować” i przekonywać Komisję, że naprawiają wskazane przez nią uchybienia, jednocześnie utrzymując w mocy przepisy będące głównym źródłem problemu. Jest to szczególnie groźne w przypadkach naruszeń praworządności, które wpływają przekrojowo na cały system prawny i relacje danego państwa z pozostałymi partnerami z Unii Europejskiej. W rejestrze dostępnym na stronie Komisji można wyszukać postępowania trwające nawet ponad dekadę. Trudno uznać, by Komisja, świadoma istnienia naruszenia przez tak długi okres, nie była w stanie skutecznie zareagować przez 10 lat.

Inna sprawa to polityczne targi kierownictwa Komisji nad praworządnością – w czym szczególne zasługi ma gabinet Ursuli von der Leyen. W grudniu ubiegłego roku urzędnicy zdecydowali o odblokowaniu Węgrom dostępu do ponad 10 miliardów euro z funduszu spójności, uznając, że spełniają one kryteria wynikające z Karty Praw Podstawowych¹¹. Jak argumentuje Parlament Europejski, który zaskarżył Komisję do TSUE, jej decyzja nie znajduje uzasadnienia m.in. w świetle trwających ataków Budapesztu na mniejszości seksualne, migrantów i wolność akademicką. Zdaniem europosłów działanie to było podyktowane chęcią uzyskania poparcia Węgrów dla kolejnego pakietu pomocy Ukrainie¹². Nawet najbardziej szczodra intencja nie uzasadnia jednak zaniechania rozwiązania egzystencjalnego problemu dla całej Unii, jakim jest kryzys rządów prawa.

W podobnym duchu ocenić należy niedawną informację o planach przełożenia daty publikacji raportu o stanie praworządności. Jak pisały europejskie media, Komisja ma wiele zastrzeżeń do rządów prawa we Włoszech, jednak nie chce ich wyrażać publicznie, bo to mogłoby zaszkodzić poparciu ugrupowania Giorgi Meloni dla kandydatury Ursuli von der Leyen¹³. Takie kunktatorstwo nie ma wiele wspólnego ze stanieniem na straży traktatów, czyli głównym zadaniem, jakie spoczywa na Komisji.

Wracając do raportu: rozdział dotyczący Rumunii skrytykował główne stowarzyszenie sędziów z tego kraju. Jego zdaniem raport nie odzwierciedla obiektywnie stanu rządów prawa w Rumunii, co popiera licznymi wyrokami TSUE, opiniami Komisji Weneckiej czy listami organizacji pozarządowych, wzywającymi Komisję do zdecydowanych działań na rzecz niezależności sądów w tym państwie.

¹¹ Komisja Europejska, *Commission considers that Hungary's judicial reform addressed deficiencies in judicial independence, but maintains measures on budget conditionality*, 13 grudnia 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6465.

¹² Sprawa C-225/24, *Parlament Europejski/Komisja*.

¹³ C. Goujard, *Von der Leyen buries report slamming Italy as she seeks Meloni's vote*, Politico, 16 czerwca 2024, <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-italy-rome-commission-president-giorgia-meloni-elections/>.

W geście protestu stowarzyszenie zrezygnowało z uczestnictwa w konsultacjach nad kolejnymi edycjami raportu¹⁴.

Raport krytykowany jest też przez specjalistów i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Zarzuca się mu dyplomatyczny język i jednakowe traktowanie państw, które nie mają problemów z praworządnością, i tych, które klasyfikowane są jako ustroje nie w pełni demokratyczne¹⁵. Brakuje jednoznacznych wytycznych, które byłyby uzupełnione o mierzalne wartości. Co z tego, że zdaniem Komisji państwa członkowskie uwzględniły ponad 2/3 z ubiegłorocznych zaleceń, skoro brakuje wyjaśnień,

w jaki sposób zmierzono tę wartość, a jednocześnie rekomendacja rekomendacji nierówna? ¹⁶ Organizacje pozarządowe krytykują również termin publikacji raportu – wakacje to okres, w którym trudno

o zainteresowanie opinii publicznej¹⁷. Wreszcie, raport jest jedynie podsumowaniem stanu rzeczy zaopatrzonego w mało precyzyjne zalecenia. Powiązanie go z innymi instrumentami w arsenale Komisji, w tym przede wszystkim postępowaniami ws. naruszenia obowiązków traktatowych (mogącymi prowadzić do skargi przed TSUE), sprawiłoby, że raport uzyskałby wreszcie „pazur” i istotne znaczenie dla obrony wartości.

Trudno jednak spodziewać się zdecydowanych zmian w podejściu Komisji do rządów prawa. Różnorodne interesy, w które uwikłały się kolejne kolegia komisarzy, oraz praktyka mało owocnych dialogów zamiast skutecznych skarg do TSUE nie zwiastują poprawy sytuacji. Jeszcze niedawno określano Komisję pogardliwie jako „brukselską biurokrację”. Obecnie biurokrację zastąpili czystej wody politycy. Tylko praworządności szkoda.

¹⁴ Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, *Romanian Judges’ Forum Association: The Rule of Law Report 2024 does not objectively reflect the situation of judiciary in Romania*, 24 lipca 2024,

<https://www.forumuljudecatorilor.ro/index.php/archives/6829>.

¹⁵ Zob. P. Bárd, *Aristotle in the Commission: Seven Steps to Enhance the Commission’s Annual Rule of Law Report*, *Verfassungsblog*, 24 lipca 2024, <https://verfassungsblog.de/aristotle-in-the-commission/>.

¹⁶ Por. L. Pech, A. Wójcik, P. Wachowiec, *The Case for Activating the Rule of Law Conditionality Regulation in respect of Poland*, Brussels 2023, s. 22.

¹⁷ Fundacja im. Stefana Batorego, *Raport o praworządności. Instrument, który wymaga udoskonalenia, aby zwiększyć wpływ UE na kwestie praworządności w Europie: Rekomendacje organizacji społecznych*, 18 lipca 2024, <https://www.batory.org.pl/publikacja/raport-o-praworzadnosci-instrument-ktory-wymaga-udoskonalenia-aby-zwiekszyc-wplyw-ue-na-kwestie-praworzadnosci-w-europie-rekomendacje-organizacji-spoecznych/>.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Kinga Królik - członkini zarządu, kierownik administracyjno-finansowy FOR

tel. 691 908 904

e-mail: kinga.krolik@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Patryk Wachowiec

Członek Zarządu i analityk prawny FOR

e-mail: patryk.wachowiec@for.org.pl

Twitter: [@PatrykWachowiec](https://twitter.com/PatrykWachowiec)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A

02-628 Warszawa

tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl