



2017/0360R(NLE)

13.5.2020

PROJEKT WSTĘPNEGO SPRAWOZDANIA

w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia
wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady
praworządności
(COM(2017)0835 – C9-0000/2020 – 2017/0360R(NLE))

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Juan Fernando López Aguilar

(Wstępne sprawozdanie – art. 105 ust. 5 Regulaminu)

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
UZASADNIENIE	17

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)0835 – C9-0000/2020 – 2017/0360R(NLE))

Parlament Europejski,

- uwzględniając wniosek dotyczący decyzji Rady (COM(2017)0835),
- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 2 i art. 7 ust. 1,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej,
- uwzględniając europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz towarzyszące jej protokoły,
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka,
- uwzględniając międzynarodowe traktaty ONZ dotyczące praw człowieka, takie jak Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych,
- uwzględniając swoją rezolucję ustawodawczą z dnia 20 kwietnia 2004 r. w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej: Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia¹,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 15 października 2003 r. do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej: Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia²,
- uwzględniając komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie nowych ram UE na rzecz umocnienia praworządności³,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce⁴,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 września 2016 r. w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej⁵,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce⁶,

¹ Dz.U. C 104 E z 30.4.2004, s. 408.

² COM(2003)0606.

³ COM(2014)0158.

⁴ Teksty przyjęte, [P8_TA\(2016\)0123](#).

⁵ Teksty przyjęte, [P8_TA\(2016\)0344](#).

⁶ Teksty przyjęte, [P8_TA\(2017\)0442](#).

- uwzględniając zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520⁷,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce⁸,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 listopada 2019 r. w sprawie penalizacji edukacji seksualnej w Polsce⁹,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI¹⁰,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej w 2017 r.¹¹,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier¹²,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami¹³,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 października 2016 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w kwestii utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych¹⁴,
- uwzględniając swoją rezolucję ustawodawczą z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich¹⁵,
- uwzględniając cztery postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które Komisja wszczęła przeciwko Polsce w związku z reformą polskiego wymiaru sprawiedliwości, z czego w dwóch postępowaniach Trybunał Sprawiedliwości stwierdził naruszenie art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącego zasady skutecznej ochrony sądowej, a dwa postępowania są nadal w toku,

⁷ Dz.U. L 17 z 23.1.2018, s. 50.

⁸ Teksty przyjęte, [P8_TA\(2018\)0055](#).

⁹ Teksty przyjęte, [P9_TA\(2019\)0058](#).

¹⁰ Teksty przyjęte, [P9_TA\(2019\)0101](#).

¹¹ Teksty przyjęte, [P8_TA\(2019\)0032](#).

¹² Teksty przyjęte, [P9_TA\(2020\)0014](#).

¹³ Teksty przyjęte, [P9_TA\(2020\)0054](#).

¹⁴ Teksty przyjęte, [P8_TA\(2016\)0409](#).

¹⁵ Teksty przyjęte, [P8_TA\(2019\)0349](#).

- uwzględniając trzy wysłuchania przedstawicieli Polski w ramach procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE przeprowadzone przez Radę do Spraw Ogólnych w 2018 r.,
 - uwzględniając sporządzone w dniu 3 grudnia 2018 r. sprawozdanie z wizyty Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w Warszawie w dniach 19–21 września 2018 r. oraz wysłuchania w sprawie praworządności w Polsce, które komisja ta przeprowadziła w dniu 20 listopada 2018 r. i 23 kwietnia 2020 r.,
 - uwzględniając sprawozdania roczne Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych,
 - uwzględniając art. 89 oraz art. 105 ust. 5 Regulaminu,
 - uwzględniając opinie przedstawione przez Komisję Spraw Konstytucyjnych oraz Komisję Praw Kobiet i Równouprawnienia,
 - uwzględniając wstępne sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A9-xxxx/2020),
- A. mając na uwadze, że Unia opiera się na takich wartościach jak poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, praworządność i prawa człowieka, w tym prawa osób należących do mniejszości, co znajduje wyraz w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej i w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej oraz jest zapisane w międzynarodowych traktatach dotyczących praw człowieka;
- B. mając na uwadze, że w przeciwieństwie do art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zakres art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej nie ogranicza się do zobowiązań wynikających z traktatów, jak wskazano w komunikacie Komisji z 15 października 2003 r., oraz mając na uwadze, że Unia może stwierdzić zaistnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wspólnych wartości w dziedzinach należących do kompetencji państw członkowskich;
- C. mając na uwadze, że wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej nie dotyczy tylko tego państwa członkowskiego, a wywiera też negatywny wpływ na pozostałe państwa członkowskie, na ich wzajemne zaufanie i na sam charakter Unii;
1. stwierdza, że obawy Parlamentu dotyczą następujących kwestii:
- funkcjonowania systemu legislacyjnego i wyborczego,
 - niezależności sądownictwa i praw sędziów,
 - ochrony praw podstawowych, w tym praw osób należących do mniejszości;
2. podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w kilku rezolucjach w sprawie praworządności i demokracji w Polsce, zgodnie z którym fakty i tendencje, o których mowa w niniejszej rezolucji, stanowią łącznie zagrożenie systemowe dla wartości zapisanych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz wyraźne ryzyko poważnego naruszenia tych wartości;

3. wyraża głębokie zaniepokojenie faktem, że mimo trzech wysłuchań przedstawicieli Polski w Radzie, alarmujących doniesień Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) i Rady Europy oraz czterech postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych przez Komisję sytuacja w zakresie praworządności w Polsce nie tylko nie została rozwiązana, ale wręcz uległa poważnemu pogorszeniu od czasu uruchomienia art. 7 ust. 1 TUE;
4. zauważa, że uzasadniony wniosek Komisji z dnia 20 grudnia 2017 r. złożony zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE dotyczący praworządności w Polsce: wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności¹⁶ ma ograniczony zakres, tj. dotyczy praworządności w Polsce w ścisłym znaczeniu niezawisłości sądownictwa; dostrzega pilną potrzebę rozszerzenia zakresu uzasadnionego wniosku przez uwzględnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia innych podstawowych wartości Unii, zwłaszcza demokracji i praw człowieka;
5. uważa, że ostatnie wydarzenia związane z wysłuchaniami prowadzonymi na mocy art. 7 ust. 1 TUE pokazują po raz kolejny, że niezbędny jest uzupełniający i zapobiegawczy unijny mechanizm dotyczący demokracji, praworządności i praw podstawowych, co postulował Parlament w rezolucji z 25 października 2016 r.;
6. przypomina swoje stanowisko w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, w tym konieczności zabezpieczenia praw beneficjentów, oraz wzywa Radę do jak najszybszego rozpoczęcia negocjacji międzyinstytucjonalnych;

Funkcjonowanie systemu ustawodawczego i wyborczego w Polsce

Uzurpacja uprawnień do zmiany konstytucji przez polski parlament

7. potępia fakt, że parlament polski nadał sobie uprawnienia do zmiany konstytucji, których nie posiadał w czasie uchwalania w zwykłym trybie ustawodawczym ustawy zmieniającej ustawę o Trybunale Konstytucyjnym w dniu 22 grudnia 2015 r. ani w czasie uchwalania ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w dniu 22 lipca 2016 r., jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach z 9 marca, 11 sierpnia i 7 listopada 2016 r.¹⁷;
8. ponadto wyraża ubolewanie, że parlament polski uchwalił wiele aktów ustawodawczych w szczególnie wrażliwych kwestiach w czasie, gdy nie można już skutecznie zagwarantować niezależnej oceny konstytucyjności ustaw, w tym ustawę z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, ustawę z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych

¹⁷ See Venice Commission Opinion of 14 October 2016 on the Law of 22 July 2016 on the Constitutional Tribunal, Opinion no. 860/2016, para. 127; Commission Reasoned Proposal of 20 December 2017, paras 91 and following.

ustaw, ustawę z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, ustawę z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze, ustawę z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw, ustawę z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych, ustawę z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, a także kilka innych ustaw w zasadniczy sposób reorganizujących wymiar sprawiedliwości¹⁸;

Stosowanie przyspieszonych procedur ustawodawczych

9. ubolewa nad częstym stosowaniem przez parlament polski przyspieszonych procedur ustawodawczych w celu przyjęcia ważnych przepisów zmieniających organizację i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości bez merytorycznych konsultacji z zainteresowanymi stronami, w tym ze środowiskiem sędziowskim¹⁹;
10. potępia fakt, że w czasie pandemii COVID-19 w parlamencie omawia się, a nawet forsuje niezwiązane z pandemią ustawy dotyczące bardzo wrażliwych zagadnień, takich jak aborcja, edukacja seksualna, organizacja wyborów czy kadencja prezydenta, która wymagałaby nawet nowelizacji konstytucji; podkreśla, że może to stanowić nadużycie faktu, że obywatele nie mogą organizować się ani protestować w miejscach publicznych, co mogłoby poważnie podważyć legalność uchwalonych przepisów;

Prawo wyborcze i organizacja wyborów

11. z zaniepokojeniem zauważa, że według OBWE szczególnie niepokojąca była stronniczość mediów i nietolerancyjna retoryka w kampanii²⁰ oraz fakt, że podczas gdy wszyscy kandydaci mogli swobodnie prowadzić kampanię, urzędnicy państwowi wyższego szczebla wykorzystywali finansowane ze środków publicznych wydarzenia do promowania kampanii; zauważa ponadto, że dominacja partii rządzącej w mediach publicznych dodatkowo zwiększyła jej przewagę²¹;
12. jest zaniepokojony faktem, że nowa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (zwana dalej „Izbą Nadzwyczajną”), która złożona jest w większości z sędziów wybranych przez nową Krajową Radę Sądownictwa (KRS) i która może nie spełniać wymogów niezawisłego sądu w ocenie TSUE, ma stwierdzać ważności wyborów powszechnych i lokalnych oraz rozpatrywać skargi wyborcze; budzi to poważne wątpliwości co do podziału władzy i funkcjonowania polskiej demokracji, ponieważ sprawia, że decyzje sądu w sprawie skarg wyborczych są szczególnie podatne na wpływy polityczne²²;
13. mimo że dostrzega nadzwyczajne okoliczności związane z kryzysem zdrowotnym wywołanym przez COVID-19, jest zaniepokojony poprawkami do kodeksu wyborczego,

¹⁸ See Commission Reasoned Proposal of 20 December 2017, paras 112-113.

¹⁹ ENCJ, Warsaw Declaration of 3 June 2016.

²⁰ OSCE/ODIHR, Statement of Preliminary Findings and Conclusions after its Limited Election Observation Mission, 14 October 2019.

²¹ OSCE/ODIHR, Limited Election Observation Mission Final Report on the parliamentary elections of 13 October 2019, Warsaw, 14 February 2020.

²² Venice Commission, Opinion of 8-9 December 2017, CDL-AD(2017)031, para. 43; Third Commission Recommendation (EU) 2017/1520 of 26 July 2017, para. 135.

rozpatrywanymi w polskim parlamencie na krótko przed wyborami prezydenckimi i zmieniającymi praktyczną organizację wyborów tak, by głosowanie odbyło się korespondencyjnie, co mogłoby utrudnić przeprowadzenie uczciwych, tajnych i równych wyborów z poszanowaniem prawa do prywatności i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679²³, a ponadto jest sprzeczne z orzecznictwem polskiego Trybunału Konstytucyjnego; podkreśla ponadto, że w trakcie epidemii bardzo trudno jest zorganizować prawdziwą kampanię wyborczą zapewniającą jednakową uwagę i równe szanse wszystkim kandydatom i programom oraz umożliwiającą prawdziwą publiczną debatę²⁴;

Niezależność sądownictwa i innych instytucji oraz prawa sędziów w Polsce

Reforma wymiaru sprawiedliwości – uwagi ogólne

14. uznaje, że organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji krajowych; przypomina, że mimo to sędziowie krajowi są również zasadniczo sędziami europejskimi stosującymi prawo Unii i dlatego Unia, w tym TSUE, musi stać na straży niezależności sądownictwa – będącej jednym z wymogów praworządności – we wszystkich państwach członkowskich, co jest zapisane w art. 19 TUE i art. 47 Karty;

Skład i funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego

15. przypomina, że ustawy dotyczące Trybunału Konstytucyjnego przyjęte 22 grudnia 2015 r. i 22 lipca 2016 r. poważnie wpłynęły na niezależność i legitymację Trybunału Konstytucyjnego, który uznał je w związku z tym za niezgodne z konstytucją odpowiednio 9 marca 2016 r. i 11 sierpnia 2016 r.; przypomina, że władze polskie nie opublikowały tych orzeczeń w przewidzianym terminie ani nie zastosowały się do nich; poważnie ubolewa nad brakiem niezależnej i skutecznej oceny konstytucyjności ustaw w Polsce²⁵; zwraca się do Komisji, aby rozważyła wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z ustawodawstwem dotyczącym Trybunału Konstytucyjnego;

Zasady powoływania i przechodzenia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku oraz środki dyscyplinarne wobec nich

16. przypomina, że już w 2017 r. zmiany w sposobie nominowania kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego pozbawiły sędziów Sądu Najwyższego jakiegokolwiek znaczącego wpływu na procedurę wyboru i oddały uprawnienia decyzyjne w ręce prezydenta; ubolewa, że ostatnie zmiany w ustawie

²³ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (OJ L 119, 4.5.2016, p. 1).

²⁴ OSCE/ODIHR, Opinion on the draft act on special rules for conducting the general election of the President of the Republic of Poland ordered in 2020 (Senate Paper No. 99), 27 April 2020.

²⁵ Venice Commission Opinion of 14-15 October 2016, para. 128; UN, Human Rights Committee, Concluding observations on the seventh periodic report of Poland, 31 October 2016, paras 7-8; Commission Recommendation (EU) 2017/1520.

o Sądzie Najwyższym jeszcze bardziej ograniczają udział sędziów w procesie wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, ponieważ wprowadzono stanowisko tymczasowego Pierwszego Prezesa Rady Najwyższego wyznaczanego przez prezydenta kraju oraz obniżono kworum w trzeciej turze do zaledwie 32 spośród 120 sędziów, co w praktyce znosi ustanowiony w art. 183 ust. 3 polskiej konstytucji model podziału uprawnień między prezydenta a środowisko sędziowskie²⁶;

17. podziela obawy Komisji Europejskiej, że fakt, iż Prezydent RP (i w niektórych przypadkach także Minister Sprawiedliwości) może wywierać wpływ na postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego, gdyż wyznacza rzecznika dyscyplinarnego, który będzie podejmował czynności wyjaśniające w sprawie, co prowadzi do wyłączenia rzecznika dyscyplinarnego Sądu Najwyższego z toczącego się postępowania, może stać w sprzeczności z zasadą podziału władz i negatywnie wpływać na niezależność sądów²⁷;
18. przypomina, że TSUE w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r.²⁸ stwierdził, że obniżenie wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego jest sprzeczne z prawem Unii i narusza zasadę nieusuwalności sędziów, a tym samym zasadę niezawisłości sądów, a wcześniej – w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2018 r.²⁹ – przychylił się do wniosku Komisji o zastosowanie środków tymczasowych w tej sprawie; zwraca uwagę, że w celu zastosowania się do tego postanowienia TSUE władze polskie przyjęły nowelizację ustawy o Sądzie Najwyższym, co było jedynym przypadkiem wycofania się z reformy wymiaru sprawiedliwości w następstwie decyzji TSUE;

Skład i funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej i Izby Nadzwyczajnej Sądu Najwyższego

19. przypomina, że w 2017 r. utworzono dwie nowe izby Sądu Najwyższego, a mianowicie Izbę Dyscyplinarną i Izbę Nadzwyczajną, w skład których weszli nowo mianowani sędziowie wybrani przez nową KRS i którym powierzono specjalne uprawnienia, na przykład Izbie Nadzwyczajnej przyznano prawo do uchylania prawomocnych orzeczeń sądów niższych instancji lub samego Sądu Najwyższego w drodze procedury nadzwyczajnej, a Izbie Dyscyplinarnej przyznano prawo do dyscyplinowania innych sędziów (Sądu Najwyższego), co oznacza de facto powstanie „Sądu Najwyższego w Sądzie Najwyższym”³⁰;

²⁶ Venice Commission and DGI of the Council of Europe, Urgent Joint Opinion of 16 January 2020, CDL-PI(2020)002, paras 51-55.

²⁷ See Commission Reasoned Proposal of 20 December 2017, COM(2017) 835, para. 133. See also OSCE-ODIHR, Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland (as of 26 September 2017), 13 November 2017, p. 33.

²⁸ Judgment of the Court of Justice of 24 June 2019, Commission v Poland, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531.

²⁹ Order of the Court of Justice of 17 December 2018, Commission v Poland, C-619/18 R, ECLI:EU:C:2018:1021.

³⁰ OSCE-ODIHR, Opinion of 13 November 2017, p. 7-20; Venice Commission, Opinion of 8-9 December 2017, para. 43; Recommendation (EU) 2018/103, para. 25; GRECO, Addendum to the Fourth Round Evaluation Report on Poland (Rule 34) of 18-22 June 2018, para. 31; Venice Commission and DGI of the Council of Europe, Urgent Joint Opinion of 16 January 2020, para. 8.

20. przypomina, że w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r.³¹ TSUE, w odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, orzekł, że sądy krajowe mają obowiązek pominąć przepisy prawa krajowego zastrzegające właściwość do rozpoznania sprawy, w której prawo Unii może być zastosowane, dla organu, który nie spełnia wymogów niezawisłości i bezstronności;
21. zwraca uwagę, że sąd odsyłający (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego) stwierdził następnie w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., że Izba Dyscyplinarna nie spełnia wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu, a w dniu 23 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy w składzie połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przyjął uchwałę, w której ponownie podkreślił, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem ze względu na brak niezawisłości i w związku z tym jej decyzje należy uznać za nieważne; z głębokim zaniepokojeniem odnotowuje oświadczenie władz polskich, że orzeczenia te nie mają znaczenia prawnego, jeżeli chodzi o dalsze funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej i KRS, oraz fakt, że Trybunał Konstytucyjny „zawiesił” uchwałę z dnia 23 stycznia 2020 r., tworząc niebezpieczny dualizm sądowniczy w Polsce i otwierając negując nadrzędność prawa Unii i status przyznany TSUE na mocy art. 19 ust. 1 TUE³²;
22. odnotowuje postanowienie TSUE z dnia 8 kwietnia 2020 r.³³ nakazujące Polsce natychmiastowe zawieszenie stosowania przepisów krajowych dotyczących właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i wzywa władze polskie do szybkiego wykonania tego postanowienia; wzywa Komisję do pilnego wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z przepisami krajowymi dotyczącymi właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, ponieważ jej skład jest obciążony tymi samymi uchybieniami co Izba Dyscyplinarna;

Skład i funkcjonowanie nowej Krajowej Rady Sądownictwa

23. przypomina, że ustanowienie rady sądownictwa leży w gestii państw członkowskich, należy jednak zagwarantować niezawisłość takiej rady zgodnie ze standardami europejskimi i konstytucją; przypomina, że po przeprowadzonej w latach 2017–2018 reformie KRS, która jest organem stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, środowisko sędziowskie utraciło prawo do delegowania przedstawicieli do KRS, a tym samym do wywierania wpływu na nominacje i awanse sędziów; przypomina, że przed reformą z 2017 r. 15 z 25 członków KRS było wybieranych przez środowisko sędziowskie, a od czasu reformy z 2017 r. sędziowie ci są wybierani przez Sejm RP; wyraża głębokie ubolewanie, że krok ten, w połączeniu z natychmiastową wymianą wszystkich

³¹ Judgment of the Court of Justice 19 November 2019, A.K. and Others v Sąd Najwyższy, C-585/18, C-624/18 and C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

³² Venice Commission and DGI of the Council of Europe, Urgent Joint Opinion of 16 January 2020, para. 38.

³³ Order of the Court of Justice of 8 April 2020, Commission v Poland, C-791/19 R, ECLI:EU:C:2020:277.

członków KRS nominowanych na podstawie starych przepisów na początku 2018 r., doprowadził do poważnego upolitycznienia KRS³⁴;

24. przypomina, że Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, stosując kryteria określone przez TSUE w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., stwierdziła w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. oraz w decyzjach z dnia 15 stycznia 2020 r., że decydująca rola nowej KRS w wyborze sędziów nowo utworzonej Izby Dyscyplinarnej podważa niezawisłość i bezstronność tej izby;
25. przypomina, że w dniu 17 września 2018 r. Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) zawiesiła nową KRS ze względu na to, że nie spełnia ona już wymogów niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a obecnie ENCJ rozważa całkowite wykluczenie nowej KRS³⁵;
26. wzywa Komisję, aby wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z ustawą o KRS z dnia 12 maja 2011 r. oraz aby zwróciła się do TSUE z wnioskiem o zawieszenie działalności nowej KRS w drodze zastosowania środków tymczasowych;

Przepisy regulujące ustrój sądów powszechnych i powoływanie prezesów sądów

27. wyraża ubolewanie, że Minister Sprawiedliwości, który w polskim systemie jest również Prokuratorem Generalnym, uzyskał uprawnienia do powoływania i odwoływania prezesów sądów niższych instancji w sześciomiesięcznym okresie przejściowym oraz że w latach 2017–2018 Minister Sprawiedliwości wymienił ponad stu prezesów i wiceprezesów sądów; zauważa, że po tym okresie Minister Sprawiedliwości utrzymał prawo do odwoływania prezesów sądów, przy czym nie ma praktycznie żadnych skutecznych środków kontroli tego prawa; zauważa ponadto, że Minister Sprawiedliwości uzyskał również inne uprawnienia „dyscyplinarne” w odniesieniu do prezesów sądów wyższej instancji, którzy z kolei posiadają obecnie szerokie uprawnienia administracyjne wobec prezesów sądów niższych instancji³⁶; ubolewa nad tym faktem, uznając go za poważne osłabienie praworządności i niezawisłości sądów w Polsce³⁷;
28. ubolewa, że Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 14 lutego 2020 r., zmieniła skład zgromadzeń sędziowskich

³⁴ Consultative Council of European Judges, Opinions of the Bureau of 7 April 2017 and 12 October 2017; OSCE/ODIHR, Final Opinion on Draft Amendments to the Act of the NCJ, 5 May 2017; Venice Commission, Opinion of 8-9 December 2017, p. 5-7; GRECO, Ad hoc Report on Poland (Rule 34) of 19-23 March 2018 and Addendum of 18-22 June 2018; Venice Commission and DGI of the Council of Europe, Urgent Joint Opinion of 16 January 2020, paras 42 and 61.

³⁵ ENCJ, Letter of 21 February 2020 by the ENCJ Executive Board. See as well the letter of 4 May 2020 by the European Association of Judges in support of the ENCJ.

³⁶ Venice Commission and DGI of the Council of Europe, Urgent Joint Opinion of 16 January 2020, para. 45.

³⁷ See also Council of Europe, Bureau of the Consultative Council of European Judges (CCJE-BU), CCJE-BU(2018)6REV, 18 June 2018.

i przeniosła część uprawnień tych organów samorządu sędziowskiego na kolegia prezesów sądów powoływane przez Ministra Sprawiedliwości³⁸;

Prawa i niezależność sędziów, w tym nowy system środków dyscyplinarnych dla sędziów

29. potępia nowe przepisy wprowadzające nowe przewinienia i sankcje dyscyplinarne wobec sędziów i prezesów sądów, gdyż stanowią one poważne zagrożenie dla niezawisłości sądów³⁹; potępia nowe przepisy zakazujące sędziom prowadzenia jakiegokolwiek działalności politycznej, zobowiązujące sędziów do publicznego ujawniania informacji o ich członkostwie w stowarzyszeniach i poważnie ograniczające obrady organów samorządu sędziowskiego, które to przepisy wykraczają poza zasady pewności prawa, konieczności i proporcjonalności, ograniczając wolność wypowiedzi sędziów⁴⁰;
30. wzywa władze polskie do uchylecia nowych przepisów (dotyczących przewinień dyscyplinarnych i innych), które uniemożliwiają sądom rozpatrywanie kwestii niezależności i bezstronności innych sędziów z punktu widzenia prawa Unii i europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), pozbawiając w ten sposób sędziów możliwości wykonywania obowiązków wynikających z prawa Unii w zakresie pomijania przepisów krajowych sprzecznych z prawem Unii⁴¹;
31. z zadowoleniem przyjmuje wszczęcie przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu wyżej wymienionych nowych przepisów; wzywa Komisję, aby w przypadku odesłania sprawy do TSUE zwróciła się do TSUE o zastosowanie trybu przyspieszonego oraz o wprowadzenie środków tymczasowych;

Status Prokuratora Generalnego i organizacja prokuratur

32. krytycznie odnosi się do połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, zwiększenia uprawnień Prokuratora Generalnego wobec prokuratury, zwiększenia uprawnień Ministra Sprawiedliwości wobec sędziów (ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych) oraz słabej pozycji organu kontrolującego te uprawnienia (Krajowej Rady Prokuratorów), co skutkuje skupieniem

³⁸ Venice Commission and DGI of the Council of Europe, Urgent Joint Opinion of 16 January 2020, paras 46 to 50.

³⁹ OSCE/ODIHR, Urgent Interim Opinion on the Bill Amending the Act on the Organization of Common Courts, the Act on the Supreme Court and Certain Other Acts of Poland (as of 20 December 2019), 14 January 2020, p. 23-26; Venice Commission and DGI of the Council of Europe, Urgent Joint Opinion of 16 January 2020, paras 44-45.

⁴⁰ OSCE/ODIHR, Urgent Interim Opinion, 14 January 2020, p. 18-21; Venice Commission and DGI of the Council of Europe, Urgent Joint Opinion of 16 January 2020, paras 24-30;

⁴¹ OSCE/ODIHR, Urgent Interim Opinion, 14 January 2020, p. 13-17; Venice Commission and DGI of the Council of Europe, Urgent Joint Opinion of 16 January 2020, paras 31-43.

zbyt wielu uprawnień w rękach jednej osoby i ma bezpośrednie negatywne skutki dla niezależności prokuratury od polityki, jak stwierdziła Komisja Wenecka⁴²;

Systemowe naruszenie zasad praworządności

33. zgadza się z Komisją, Zgromadzeniem Parlamentarnym Rady Europy i Grupą Państw przeciwko Korupcji, że wspomniane odrębne reformy systemu sądowego, jeżeli wziąć pod uwagę ich wzajemne oddziaływanie i ogólne skutki, stanowią poważne, trwałe i systemowe naruszenie praworządności, które umożliwia władzy ustawodawczej i wykonawczej wywieranie wpływu na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, a tym samym poważnie osłabia niezawisłość sądownictwa w Polsce⁴³;

Ochrona praw podstawowych w Polsce, w tym praw osób należących do mniejszości

Prawo do rzetelnego procesu sądowego

34. jest zaniepokojony doniesieniami o nieuzasadnionych opóźnieniach w postępowaniach sądowych, trudnościach w dostępie do pomocy prawnej w trakcie aresztowania oraz przypadkach niewystarczającego poszanowania poufności komunikacji między obrońcą a klientem⁴⁴;
35. wyraża zaniepokojenie faktem, że od czasu wejścia w życie nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym w dniu 14 lutego 2020 r. jedynie Izba Nadzwyczajna może decydować, czy dany sędzia lub sąd jest niezawisły i bezstronny, co pozbawia obywateli ważnego elementu kontroli sądowej we wszystkich innych instancjach⁴⁵;

Prawo do informacji i wolność wypowiedzi, w tym wolność nauki

36. przypomina, że w rezolucji z dnia 14 września 2016 r. Parlament wyraził zaniepokojenie przyjętymi i proponowanymi zmianami w polskiej ustawie medialnej; ponawia swój apel do Komisji o przeprowadzenie oceny przyjętych przepisów pod kątem ich zgodności z prawem unijnym, w szczególności w odniesieniu do przepisów dotyczących mediów publicznych;
37. jest głęboko zaniepokojony nadmiernym stosowaniem przez niektórych polityków pozwów o zniesławienie przeciwko dziennikarzom, grożącym sankcjami karnymi i zawieszeniem praw wykonywania zawodu dziennikarza; obawia się, że będzie to

⁴² Venice Commission Opinion of 8-9 December 2017 on the Act on the Public Prosecutor's office, as amended, CDL-AD(2017)028, para. 115.

⁴³ Recommendation (EU) 2018/103; GRECO, Follow-up to the Addendum to the Fourth Round Evaluation Report (rule 34) – Poland, 6 December 2019, para. 65; PACE, Resolution 2316 (2020) of 28 January 2020 on the functioning of democratic institutions in Poland, para. 4.

⁴⁴ UN Human Rights Committee (HRC), Concluding observations on the seventh periodic report of Poland, 23 November 2016, para. 33.

⁴⁵ Venice Commission and DGI of the Council of Europe, Urgent Joint Opinion of 16 January 2020, para 59.

miało odstrasżające skutki dla środowiska dziennikarskiego oraz negatywnie wpłynęło na niezależność dziennikarzy i mediów⁴⁶;

38. wzywa polski parlament do uchylenia rozdziału 6c ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, którego przepisy zagrażają wolności słowa i niezależnej działalności badawczej, gdyż pozwalają uznać ją za czyn zabroniony podlegający zaskarżeniu przed sądem cywilnym z tytułu szkód dla dobrego imienia Polski i narodu polskiego, jeżeli na przykład oskarża Polskę lub Polaków o współudział w Holokauście⁴⁷;

Wolność zgromadzeń

39. ponawia swój apel do rządu polskiego, aby przestrzegał prawa do wolności zgromadzeń przez usunięcie z obecnej ustawy o zgromadzeniach z dnia 24 lipca 2015 r., zmienionej dnia 13 grudnia 2016 r., zapisów dotyczących priorytetowego traktowania tzw. cyklicznych zgromadzeń cieszących się poparciem rządu⁴⁸; apeluje do władz o niestosowanie sankcji karnych wobec osób biorących udział w pokojowych zgromadzeniach lub kontrademonstracjach oraz o wycofanie zarzutów karnych przeciwko pokojowym demonstrantom;

Wolność zrzeszania się

40. wzywa władze polskie do zmiany ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego⁴⁹, aby zapewnić kluczowym grupom społeczeństwa obywatelskiego dostęp do finansowania z budżetu państwa, a także aby zagwarantować sprawiedliwy, bezstronny i przejrzysty rozdział środków publicznych przeznaczonych na społeczeństwo obywatelskie, zapewniający pluralistyczną reprezentację;

Ochrona prywatności i danych

41. ponownie podkreśla konkluzję zawartą w rezolucji z dnia 14 września 2016 r., że gwarancje procesowe i warunki materialne określone w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych oraz ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w celu prowadzenia tajnej inwigilacji są niewystarczające, aby zapobiec nadużyciom w jej stosowaniu, nieuzasadnionemu ingerowaniu w prywatność osób, w tym liderów opozycji i społeczeństwa obywatelskiego, oraz naruszeniom ochrony ich danych osobowych⁵⁰; ponawia swój apel do Komisji o przeprowadzenie oceny tych

⁴⁶ Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists, 2020 Annual Report, March 2020, p. 42.

⁴⁷ See as well the Statement of 28 June 2018 by the OSCE Representative on Freedom of the Media.

⁴⁸ See as well the Communication of 23 April 2018 by UN Experts to urge Poland to ensure free and full participation at climate talks.

⁴⁹ OSCE/ODIHR, Opinion on the Draft Act of Poland on the National Freedom Institute - Centre for the Development of Civil Society, Warsaw, 22 August 2017.

⁵⁰ UN Human Rights Committee (HRC), Concluding observations on the seventh periodic report of Poland, 23 November 2016, paras 39-40. See as well Communication by UN Experts to urge Poland to ensure free and full participation at climate talks, 23 April 2018.

przepisów pod kątem zgodności z prawem unijnym i wzywa władze polskie do pełnego poszanowania prywatności wszystkich obywateli;

Edukacja seksualna

42. ponownie podkreśla swoje głębokie zaniepokojenie – wyrażone już w rezolucji z dnia 14 listopada 2019 r. i podzielane również przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy⁵¹ – projektem ustawy zmieniającej art. 200b polskiego Kodeksu karnego, przedłożonym Sejmowi przez inicjatywę „Stop pedofilii”, ze względu na bardzo niejasne, szerokie i nieproporcjonalne przepisy, które de facto zmierzają do penalizacji upowszechniania edukacji seksualnej wśród nieletnich i których zakres potencjalnie grozi wszystkim osobom, a w szczególności rodzicom, nauczycielom i edukatorom seksualnym, karą pozbawienia wolności do trzech lat za nauczanie o ludzkiej seksualności, zdrowiu i stosunkach intymnych; podkreśla znaczenie edukacji zdrowotnej i seksualnej;

Zdrowie reprodukcyjne i seksualne oraz prawa w tej dziedzinie

43. przypomina, że już w swoich rezolucjach z dnia 14 września 2016 r. i z dnia 15 listopada 2017 r. Parlament zdecydowanie skrytykował wszelkie wnioski ustawodawcze, które zakazywałyby aborcji w przypadku poważnych lub śmiertelnych wad płodu, podkreślając, że powszechny dostęp do opieki zdrowotnej, w tym opieki w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz związanych z tym praw, jest podstawowym prawem człowieka⁵²;
44. przypomina, że poprzednie próby zaostrzenia przepisów antyaborcyjnych w Polsce, które i tak należą do jednych z najbardziej restrykcyjnych w Unii, zostały powstrzymane w latach 2016 i 2018 w wyniku masowych protestów polskich obywateli wyrażanych w formie „czarnych marszów”; apeluje o uchylenie ustawy ograniczającej dostęp kobiet i dziewcząt do doustnej antykoncepcji doraźnej;

Mowa nienawiści, dyskryminacja w sferze publicznej i zachowania nietolerancyjne wobec mniejszości i innych słabszych grup społecznych, w tym osób LGBTI

45. ponownie wzywa polski rząd do podejmowania odpowiednich działań w związku z wszelkimi ksenofobicznymi i faszystowskimi przestępstwami z nienawiści i mową nienawiści, a także do zdecydowanego potępienia tych zjawisk⁵³;
46. przypomina o swoim stanowisku wyrażonym w rezolucji z 18 grudnia 2019 r., w której zdecydowanie potępił wszelką dyskryminację osób LGBTI i naruszanie ich praw podstawowych przez władze publiczne, w tym mowę nienawiści ze strony władz

⁵¹ Council of Europe Commissioner for Human Rights, Statement of 14 April 2020.

⁵² See as well Statement of 22 March 2018 by UN Experts advising the UN Working Group on discrimination against women, and Statement of 14 April 2020 by the Council of Europe Commissioner for Human Rights.

⁵³ EP Resolution of 15 November 2017, para. 18; PACE, Resolution 2316 (2020) of 28 January 2020 on the functioning of democratic institutions in Poland, para. 14; UN Human Rights Committee (HRC), Concluding observations on the seventh periodic report of Poland, 23 November 2016, CCPR/C/POL/CO/7, paras 15-18.

publicznych i wybranych urzędników w kontekście wyborów, jak również ogłoszenie w Polsce stref wolnych od tzw. ideologii LGBT, oraz w której to rezolucji wezwał Komisję do zdecydowanego potępienia tego rodzaju dyskryminacji w sferze publicznej;

47. zauważa, że brak niezależności sądownictwa w Polsce zaczął już wpływać na wzajemne zaufanie między Polską a innymi państwami członkowskimi, zwłaszcza w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych; zwraca uwagę, że wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi można przywrócić tylko wtedy, gdy zagwarantowane zostanie poszanowanie wartości zapisanych w art. 2 TUE;
48. apeluje do rządu polskiego o przestrzeganie wszystkich postanowień dotyczących praworządności i praw podstawowych, zapisanych w traktatach, Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, europejskiej konwencji praw człowieka i w międzynarodowych normach odnoszących się do praw człowieka, a także o podjęcie bezpośredniego dialogu z Komisją; wzywa polski rząd do szybkiego wdrożenia orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz do poszanowania nadrzędności prawa Unii;
49. wzywa Radę do jak najszybszego wznowienia formalnych wysłuchań, z których ostatnie odbyło się w grudniu 2018 r., oraz do uwzględnienia w tych wysłuchaniach wszystkich najnowszych i najważniejszych negatywnych wydarzeń w dziedzinie praworządności, demokracji i praw podstawowych; wzywa Radę do podjęcia wreszcie działań na mocy procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE i stwierdzenia, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską wartości, o których mowa w art. 2 TUE, w świetle przytłaczających dowodów przedstawionych w niniejszej rezolucji oraz w licznych sprawozdaniach organizacji międzynarodowych i europejskich, w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz w sprawozdaniach organizacji społeczeństwa obywatelskiego; zdecydowanie zaleca, aby w następstwie wysłuchań Rada skierowała do Polski konkretne zalecenia, zgodnie z postanowieniami art. 7 ust. 1 TUE, oraz by wskazała terminy zastosowania się do tych zaleceń; wzywa Radę do regularnego informowania Parlamentu oraz do ścisłej współpracy z nim;
50. apeluje do Komisji o konsekwentne wykorzystanie wszystkich dostępnych narzędzi, w szczególności przyspieszonych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przed Trybunałem Sprawiedliwości i wniosków o zastosowanie środków tymczasowych, aby wyeliminować wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Polskę wartości, na których opiera się Unia, a także instrumentów budżetowych; wzywa Komisję do ciągłego i regularnego informowania Parlamentu oraz do ścisłej współpracy z nim;
51. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji, prezydentowi, rządowi i parlamentowi Rzeczpospolitej Polskiej, jak również rządowi i parlamentom państw członkowskich, Radzie Europy oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

UZASADNIENIE

1. Kontekst instytucjonalny

Unia Europejska opiera się na wartościach poszanowania ludzkiej godności, wolności, demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka oraz kieruje się tymi wartościami. Parlament Europejski musi bezwzględnie bronić praworządności, w tym zasad legalizmu, co oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa, zasadę pewności prawa, podział władzy, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, niezawisłość i bezstronność sądownictwa, skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych, oraz równość wobec prawa.

Należy pamiętać, że Parlament wielokrotnie omawiał kwestię tzw. dylematu kopenhaskiego, polegającego na tym, że nie można uznać za zgodny z prawem i wartościami Unii fakt, iż państwa kandydujące sprawdzają się pod kątem przestrzegania praworządności, demokracji i praw podstawowych, kiedy starają się o członkostwo w Unii, ale kiedy już wstąpią do Unii, nie kontroluje się poszanowania tych wartości. Wartości, na których opiera się Unia (art. 2 TUE), są nie tylko wymogami przystąpienia do Unii, lecz pozostają również wiążące po uzyskaniu przez dany kraj pełnego członkostwa w Unii. Dlatego sprawą najwyższej wagi jest posiadanie kompleksowego zestawu środków na rzecz praworządności w celu zapewnienia obowiązkowego przestrzegania wyżej wymienionych wartości.

W dniu 20 grudnia 2017 r. Komisja Europejska na podstawie art. 7 ust. 1 TUE przedstawiła uzasadniony wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności. Artykuł 7 ust. 1 TUE stanowi etap prewencyjny, na którym Unia ma możliwość interwencji w przypadku wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wspólnych wartości. Do tej pory Rada do Spraw Ogólnych przeprowadziła trzy wysłuchania w sprawie Polski, z których wszystkie odbyły się w 2018 r. Od tego czasu Komisja przedstawia w Radzie aktualne informacje na temat praworządności w Polsce, ale nie zorganizowano kolejnych wysłuchań.

Wraz z uruchomieniem procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE w odniesieniu do Polski Komisja wszczęła cztery postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Polsce w związku z reformami sądowymi, z których dwa doprowadziły do stwierdzenia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej ustanowionej w art. 19 ust. 1 TUE.

Parlament Europejski wyraził zaniepokojenie sytuacją w zakresie praworządności w Polsce w kilku rezolucjach przyjętych w ostatnich latach. Obawy dotyczą funkcjonowania systemu legislacyjnego i wyborczego, niezależności sądownictwa, praw sędziów oraz ochrony praw podstawowych, w tym praw osób należących do mniejszości.

Ponieważ sytuacja w zakresie praworządności w Polsce nie tylko nie została rozwiązana, ale uległa również poważnemu pogorszeniu od czasu uruchomienia art. 7 ust. 1 TUE, sprawozdawca podkreśla znaczenie przedmiotowego sprawozdania śródkresowego, którego celem jest:

- podsumowanie rozwoju sytuacji w zakresie praworządności, demokracji i praw podstawowych w Polsce od 2015 r.;
- wezwanie Komisji i Rady do rozszerzenia zakresu procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE w taki sposób, aby uwzględnić wyraźne ryzyko poważnych naruszeń demokracji i praw podstawowych, w tym praw osób należących do mniejszości;
- zaapelowanie do władz polskich, Rady i Komisji o szybkie podjęcie działań w ramach ich odpowiednich kompetencji z myślą o rozwiązaniu tego poważnego kryzysu w zakresie praworządności.

Sprawozdawca podjął się przeprowadzenia dogłębnej analizy i wziął pod uwagę opinie wydane przez organizacje europejskie i międzynarodowe, takie jak organy Rady Europy, OBWE/ODIHR i ONZ, a także wyroki sądów krajowych, europejskich i międzynarodowych. Sprawozdawca pragnie, aby niniejsze sprawozdanie opierało się na faktach analizowanych przez wiarygodne instytucje i organizacje, których Polska jest stroną lub których normy i metody pracy przyjęła.

Komisja LIBE zorganizowała również wizytę w Warszawie we wrześniu 2018 r., gdzie delegacja spotkała się z przedstawicielami polskiego rządu, Sejmu i Senatu, partii politycznych i instytucji sądowych, a także z przedstawicielami OBWE/ODIHR, prawnikami, dziennikarzami i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego oraz przeprowadziła – w roku 2018 i 2020 – dwa wysłuchania w celu dokonania oceny praworządności w Polsce. Sprawozdawca pragnie kontynuować spotkania z różnymi zainteresowanymi stronami (organizacjami pozarządowymi, uczonymi, dziennikarzami, sędziami itd.) w celu bezpośredniego wysłuchania osób, które mają do czynienia z sytuacją na miejscu.

2. Podsumowanie rozwoju sytuacji w zakresie praworządności, demokracji i praw podstawowych w Polsce od 2015 r.

– Niezależność sądownictwa i prawa sędziów

Jeżeli chodzi o praworządność w ścisłym znaczeniu niezawisłości sądownictwa, sytuacja w Polsce jest daleka od poprawy i obawy w dalszym ciągu narastają w odniesieniu do wszystkich aspektów przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu, takich jak: upolitycznienie Trybunału Konstytucyjnego już w 2015 r., skład i działalność nowej Krajowej Rady Sądownictwa, ścisła kontrola Ministra Sprawiedliwości, który jest również Prokuratorem Generalnym, nad prokuraturą, utworzenie Izby Dyscyplinarnej i Izby Kontroli Nadzwyczajnej w Sądzie Najwyższym, systematyczne zastraszanie sędziów i postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom wypowiadającym się na temat tych reform.

W ostatnim czasie, w dniu 29 kwietnia 2020 r., Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z tzw. ustawą kagańcową. Owa nowa ustawa o sądownictwie, która weszła w życie 14 lutego 2020 r., jest jednoznacznie niezgodna z zasadą pierwszeństwa prawa UE, ponieważ pozbawia sędziów możliwości wykonywania obowiązków wynikających z prawa Unii w celu pominięcia przepisów krajowych sprzecznych z prawem Unii. Najważniejsze obawy w związku z tą ustawą dotyczą również wprowadzenia dodatkowych przewinień i sankcji dyscyplinarnych przeciwko

sędziom i prezesom sądów, które to sankcje mogą naruszać zasadę niezależności sądów, a ponadto przysługującą sędziom wolność wypowiedzi i stowarzyszenia się, gdyż zakazują działalności politycznej i zobowiązują do publicznego ujawniania członkostwa w stowarzyszeniach.

Podczas wizyty komisji LIBE oraz w ramach wymiany poglądów z polskim ministrem sprawiedliwości polski rząd jako przyczynę głębokiej reorganizacji systemu wymiaru sprawiedliwości od 2015 r. podał niezadowolenie obywateli z szybkości i skuteczności wymiaru sprawiedliwości, rzekomą korupcję i przestępstwa lub wykroczenia popełniane przez poszczególnych sędziów, które pozostały bezkarne, oraz potrzebę dekomunikacji wymiaru sprawiedliwości¹. Sprawozdawca podkreśla, że przytoczone powody nie uzasadniają silnej kontroli władzy wykonawczej nad władzą sądowniczą w wyniku reform. Domniemane przypadki korupcji lub przestępstwa powinny być ścigane indywidualnie, a Europejski Trybunał Praw Człowieka wyraźnie podkreślił, że również proces lustracji musi mieć charakter indywidualny, a ponadto może być mniej uzasadniony, jeżeli ma miejsce długo po zakończeniu reżimu komunistycznego².

– Funkcjonowanie systemu legislacyjnego i wyborczego

Ponadto sprawozdawca jest zaniepokojony faktem, że w czasie epidemii Covid-19 Sejm prowadził debaty lub nawet pośpiesznie przyjmował ustawy w bardzo wrażliwych dziedzinach, takich jak aborcja czy edukacja seksualna. Poważne zaniepokojenie wywołuje także organizacja wyborów prezydenckich w tym jakże nietypowym okresie epidemii. Istnieje wyraźne ryzyko, że równe, bezpośrednie i tajne wybory, zgodnie z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie będą mogły zostać przeprowadzone w oparciu o uczciwą kampanię wyborczą i przy zagwarantowaniu równego dostępu do mediów. Inne opcje, takie jak zmiana czasu trwania kadencji prezydenta, wymagałyby wprowadzenia zmian do polskiej konstytucji, co jednak z uwagi na bliskość terminu wyborów jest sprzeczne ze wszystkimi międzynarodowymi i europejskimi standardami oraz orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego.

– Ochrona praw podstawowych, w tym praw osób należących do mniejszości

Propozycja wprowadzenia zakazu przerywania ciąży w związku z poważnymi lub śmiertelnymi anomaliami płodu jeszcze bardziej zaostrzyłaby i tak już restrykcyjne prawo aborcyjne, a tym samym doprowadziła do niemal całkowitego zakazu aborcji. Ponadto projekt ustawy o kryminalizacji edukacji seksualnej małoletnich budzi poważne obawy Parlamentu Europejskiego, innych organów międzynarodowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Co więcej, poziom ochrony mniejszości, a także praw kobiet i osób utożsamiających się z grupą LGBTI jest niepokojąco niski, choć państwa członkowskie mają obowiązek chronić moralną i fizyczną integralność wszystkich obywateli. Sprawozdawca wyraża głębokie ubolewanie

¹ LIBE Committee, Mission Report of 3 December 2018 following the ad hoc delegation to Poland on the situation of the Rule of Law, 19 - 21 September 2018.

² ECtHR Case *Sõro v. Estonia*, 3 September 2015, para 60-62; Fourth Commission Recommendation (EU) 2018/103 of 20 December 2017, para. 9; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 2316 (2020) on the functioning of democratic institutions in Poland, adopted on 28 January 2020, para. 13.

w związku z tym, że niektóre obszary w Unii Europejskiej deklarują wolność od ideologii, które nawet nie istnieją.

W sprawozdaniu poruszono jeszcze szereg innych kwestii dotyczących praw podstawowych, w tym również takich jak prawo do rzetelnego procesu sądowego, wolność mediów i nauki, wolność zrzeszania się i wolność zgromadzeń oraz prawo do ochrony prywatności.

3. Rozszerzenie zakresu procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE

Sprawozdawca pragnie, aby niniejsze sprawozdanie śródkresowe nadało nowy impuls procedurze przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE, a to poprzez uwzględnienie nie tylko najnowszych kontrowersyjnych zmian w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości, ale również poprzez analizę sytuacji w zakresie demokracji i praw podstawowych w Polsce, które to kwestie wymagają szczególnej uwagi.

4. Wezwanie do podjęcia działań przez władze polskie, Radę i Komisję

Sprawozdawca apeluje do rządu polskiego o przestrzeganie wszystkich postanowień dotyczących praworządności i praw podstawowych, zapisanych w traktatach, Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, europejskiej konwencji praw człowieka i w międzynarodowych normach odnoszących się do praw człowieka, a także o szybkie zastosowanie się do orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, przestrzeganie zasady nadrzędności prawa Unii oraz o podjęcie bezpośredniego dialogu z Komisją.

Sprawozdawca jest zaniepokojony biernością Rady w odniesieniu do praworządności w Polsce i wzywa państwa członkowskie do jak najszybszego wznowienia formalnych wysłuchań w celu uwzględnienia wszystkich najnowszych poważnych i negatywnych zmian w zakresie praworządności, demokracji i praw podstawowych. Co ważniejsze, sprawozdawca wzywa Radę do podjęcia wreszcie działań na mocy procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE i stwierdzenia, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasad praworządności, czego przytłaczające dowody przedstawiono w niniejszej rezolucji oraz w licznych sprawozdaniach organizacji międzynarodowych i europejskich, w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz w sprawozdaniach organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także do wydania Polsce zaleceń na mocy procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE.

Na koniec apeluje się do Komisji o wykorzystanie wszystkich dostępnych narzędzi, w szczególności przyspieszonych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przed Trybunałem Sprawiedliwości i wniosków o zastosowanie środków tymczasowych, aby wyeliminować wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Polskę wartości, na których opiera się Unia.