

## Wzajemne zaufanie jako podstawa współpracy sądów państw członkowskich UE w sprawach karnych (uwagi na marginesie odesłania prejudycjalnego w sprawie C-216/18 PPU Celmer)

1. *Wstęp*. W dniu 12.03.2018 r. sąd w Irlandii (High Court)<sup>1</sup> zdecydował o skierowaniu do Trybunału Sprawiedliwości UE (TS) dwóch pytań prejudycjalnych w sprawie *Minister for Justice and Equality and Artur Celmer*<sup>2</sup>, których ostateczną wersję wraz z uzasadnieniem przedstawił 23.03.2018 r.<sup>3</sup> W Trybunale Sprawiedliwości sprawie został nadany numer C-216/18 PPU L.M.<sup>4</sup>, co oznacza rozpoznawanie jej w trybie pilnym<sup>5</sup>. Rozstrzygnięcie Trybunału spodziewane zatem było w ciągu kilku miesięcy. W związku z pojawiającymi się licznymi komentarzami dotyczącymi decyzji sądu irlandzkiego o skorzystaniu z procedury odesłania prejudycjalnego warto – nie odnosząc się do samego rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości, które stanowić powinno oddzielne opracowanie – dokładnie przedstawić zakres pytań oraz wyjaśnić okoliczności ich skierowa-

---

<sup>1</sup> Sąd w Irlandii w takich sprawach orzeka w składzie jednoosobowym. Dlatego w polskich mediach pojawiało się nazwisko sędzi A. Donnelly, jednak dla istoty sprawy personalia sędziego orzekającego pozostają bez znaczenia. W dalszej części tekstu mowa będzie o „sądzie irlandzkim” lub „sądzie wykonującym nakaz”. Należy również zauważyć, że High Court to nie jest Sąd Najwyższy Irlandii. Jest to sąd właściwy do rozpoznawania spraw związanych z wykonaniem ENA. W Polsce taką rolę pełni sąd okręgowy.

<sup>2</sup> [2018] IEHC 119; tekst wyroku sądu irlandzkiego z 12.03.2018 r., <http://www.courts.ie/Judgments.nsf/768d83be24938e1180256ef30048ca51/578dd3a9a33247a38025824f0057e-747?OpenDocument> (dostęp: 17.09.2018 r.).

<sup>3</sup> Ostateczny tekst skierowanych do TS pytań, przedstawiony 23.03.2018 r., [2018] IEHC 153 – <http://www.courts.ie/Judgments.nsf/0/FD843302847F2E228025825D00457F19> (dostęp: 17.09.2018 r.). Ten dokument w dalszej części opracowania będzie nazywany „odesłaniem prejudycjalnym sądu irlandzkiego”.

<sup>4</sup> L.M. to efekt anonimizacji, dokonanej przez TS. Nazwisko osoby, której sprawa dotyczy, nie zostało jednak zanonimizowane w odesłaniu prejudycjalnym, stąd posługiwanie się nazwiskiem Artura Celmera.

<sup>5</sup> Regulamin postępowania przed TS z 25.09.2012 r. (Dz.Urz. UE L 265) ze sprostowaniem (Dz.Urz. 2016 L 173, s. 108) w brzmieniu zmienionym 18.06.2013 r. (Dz.Urz. UE L 173, s. 65) i 19.07.2016 r. (Dz.Urz. UE L 217, s. 69).

nia, a także pokazać konsekwencje problemów związanych z przestrzeganiem zasady rządów prawa w Polsce dla wzajemnego zaufania i w konsekwencji dla współpracy organów wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej.

Należy zatem rozpocząć od przedstawienia okoliczności rozstrzygnięcia sądu irlandzkiego. W sprawie Artura Celmera polskie sądy wydały trzy europejskie nakazy aresztowania, w związku z którymi został on ostatecznie zatrzymany 14.11.2017 r. w Irlandii<sup>6</sup>. Artur Celmer poszukiwany jest przez polskie organy sprawiedliwości w celu przeprowadzenia postępowania w związku z podejrzeniem popełnienia przez niego czynów zabronionych, związanych z udziałem w zorganizowanej grupie przestępczej oraz nielegalnym handlem narkotykami i substancjami psychotropowymi, a także przemyceniem narkotyków.

Podstawą prawną dla podjęcia decyzji przez sąd irlandzki o przekazaniu poszukiwanego na podstawie ENA jest ustawa dotycząca europejskiego nakazu aresztowania (*The European Arrest Warrant Act*<sup>7</sup>). W sekcji 16(1) określone są warunki, jakie muszą zostać spełnione, by przekazanie mogło nastąpić. Pomimo tego, że w ocenie sądu wszystkie warunki zostały spełnione, wątpliwości wzbudziła przesłanka dodatkowa. Zgodnie z sekcją 37 ustawy z 2003 r. wykonanie nakazu nie jest możliwe, gdy wydanie byłoby niezgodne ze zobowiązaniami państwa wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC)<sup>8</sup> albo byłoby sprzeczne z konstytucją Irlandii. W trakcie postępowania pełnomocnicy A. Celmera podnosili, że wydanie go do Polski może naruszać art. 6 EKPC (prawo do rzetelnego procesu sądowego), art. 3 EKPC (zakaz niehumanitarnego i poniżającego traktowania) oraz art. 8 EKPC (prawo do prywatności). Sąd irlandzki odrzucił zarzuty dotyczące możliwego naruszenia art. 3 EKPC, które nie zostały poparte żadnymi dowodami czy pogłębioną argumentacją w postaci raportów organizacji międzynarodowych, wskazujących na złe warunki w polskich więzieniach. Odrzucone zostały również zarzuty dotyczące prawa do prywatności – ze względu na powagę zarzutów i interes publiczny w osądzeniu sprawcy przestępstw.

Wątpliwości sądu irlandzkiego wzbudziła możliwość naruszenia art. 6 EKPC, czyli prawa do rzetelnego procesu sądowego. Zdaniem pełnomocników poszukiwanego na podstawie ENA zmiany legislacyjne w Polsce, jakie nastąpiły w ostatnim czasie, jak i te, które mają być wprowadzone, stanowią ryzyko rażącego zaprzeczenia istocie sprawiedliwości (*flagrant denial of justice*). Tym samym podana w wątpliwość została możliwość oparcia rozstrzygnięcia na zasadzie wzajemnego zaufania, a sąd irlandzki stanął przed koniecznością dokonania oceny i zbadania sytuacji pod kątem potencjalnej możliwości naruszenia praw człowieka. Chociaż A. Celmer i jego obrońcy nie przedstawili żadnych dowodów na istnienie zagrożenia w tej konkretnej, indywidualnej sprawie, to wskazali na istnienie dokumentów organizacji międzynarodowych, które potwierdzają ryzyko systemowego problemu w Polsce, jakim jest naruszenie zasady niezależności

---

<sup>6</sup> Pierwszy nakaz datowany był na 4.06.2012 r. (sprawa 2013/295 EXT), drugi z 1.02.2012 r. (sprawa 2014/8 EXT) i trzeci z 26.09.2013 r. (sprawa 2017/291 EXT).

<sup>7</sup> S.I. 206 z 2004 r.

<sup>8</sup> Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 wraz z protokołami dodatkowymi.

sądów i niezawisłości sędziów, co może mieć potencjalnie przełożenie na indywidualną sprawę Celmera<sup>9</sup>.

Ponieważ sąd irlandzki powziął wątpliwości co do interpretacji prawa UE, zdecydował się na skierowanie do TS, w trybie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), dwóch pytań dotyczących w istocie interpretacji wyroku TS w sprawie *Aranyosi i Căldăraru*<sup>10</sup> oraz w konsekwencji – przepisów decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (ENA)<sup>11</sup>.

2. *Treść pytań prejudycjalnych i uzasadnienie sądu irlandzkiego.* Sąd irlandzki, uwzględniając zastrzeżenia podniesione przez A. Celmera, przedstawił w uzasadnieniu do odesłania prejudycjalnego swoje spostrzeżenia związane z wnioskiem Komisji i opiniami Komisji Weneckiej. Za szczególnie istotne dla rozstrzyganej sprawy sąd irlandzki uznał cztery problemy<sup>12</sup>: zmiany dotyczące gwarancji niezależności sądów i konstytucyjnej roli Krajowej Rady Sądownictwa, w połączeniu z wadliwym obsadzeniem stanowisk sędziów Trybunału Konstytucyjnego i odmową publikacji niektórych wyroków TK; połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, co prowadzi do sytuacji, że Minister Sprawiedliwości może odgrywać aktywną rolę w postępowaniu, a także przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnień dotyczących wyznaczania prezesów sądów; sytuacja w Sądzie Najwyższym – zmuszenie do odejścia wielu sędziów w stan spoczynku i powoływanie nowych sędziów przez KRS, która zostanie obsadzona przez osoby ze wskazania politycznego; naruszenie integralności i efektywności Trybunału Konstytucyjnego, co ma wpływ na brak możliwości dokonywania kontroli zgodności ustaw z konstytucją. Ten ostatni problem – jak wskazuje sąd irlandzki – już sam w sobie jest na tyle poważny, że ma wpływ na cały system wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Te argumenty wynikają z wniosku Komisji i opinii Komisji Weneckiej, które w ocenie są

---

<sup>9</sup> W szczególności chodzi o wniosek Komisji Europejskiej z 20.12.2017 r., zawierający uzasadnienie oraz projekt decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności COM(2017) 838 *final* (dalej: wniosek Komisji), a także o opinie Komisji Weneckiej, w tym ostatnie opinie: a) 904/2017 CDL(2017)035 w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowanych przez Prezydenta RP, oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (CDL(2017)035; b) 892/2017 CDL(2017)037 w sprawie ustawy – Prawo o prokuraturze.

<sup>10</sup> Wyrok TS (Wielka Izba) z 5.04.2016 r., C-40415 i C-659/15 PPU, *Pál Aranyosi i Robert Căldăraru v. Generalstaatsanwaltschaft Bremen*, ECLI:EU:C:2016:198. Na temat tego wyroku zob. K. Lenaerts, *La vie apres l'avis: Exploring the principle of mutual (not yet blind) trust*, *Common Market Law Review* 2017, vol. 54, s. 805–840; G. Anagnostaras, *Mutual confidence is not blind trust! Fundamental rights protection and the execution of the European arrest warrant: Aranyosi and Căldăraru*, *Common Market Law Review* 2016, vol. 53, s. 1675–1704.

<sup>11</sup> Decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, Dz.Urz. UE L 190, s. 1 ze zm. (dalej: decyzja ramowa w sprawie ENA).

<sup>12</sup> Por. pkt 28 odesłania prejudycjalnego.

du irlandzkiego stanowią szczególną, aktualną, obiektywną i rzetelną informację na temat sytuacji zagrożenia dla zasady rządów prawa w Polsce<sup>13</sup>.

Jeżeli zatem istnieje w Polsce poważne naruszenie zasady rządów prawa, to sąd irlandzki, analizując przepisy irlandzkie (sekcja 37 ustawy z 2003 r.), orzecznictwo sądów irlandzkich, przepisy decyzji ramowej w sprawie ENA, a także orzecznictwo TS, w szczególności wyrok w sprawie *Aranyosi*, uznał, że zostały spełnione warunki określone w art. 267 TFUE i skierował do TS dwa pytania. Odpowiedź na nie była niezbędna, by możliwa była ostateczna decyzja w sprawie wykonania ENA i wydania A. Celmera do Polski.

Warto przypomnieć, że w sprawie *Aranyosi*, która również dotyczyła wykonania europejskiego nakazu aresztowania, pojawił się problem zagrożenia naruszeniem art. 3 EKPC w państwach, do których miały być wydane osoby poszukiwane na podstawie ENA. W tym konkretnym przypadku chodziło o potwierdzone złe warunki w zakładach karnych. W wyroku w tej sprawie TS nakazał sądowi krajowemu przed podjęciem ostatecznej decyzji w sprawie wykonania ENA przeprowadzenie dwuetapowej analizy. Przede wszystkim konieczne jest dokonanie oceny na podstawie ogólnie dostępnych informacji, raportów i dokumentów, potwierdzających istnienie rzeczywistego niebezpieczeństwa nieludzkiego lub poniżającego traktowania osób pozbawionych wolności w wydającym nakaz państwie członkowskim. Następnie konieczne jest dokonanie oceny indywidualnej. W tym celu organ odpowiedzialny za wykonanie nakazu powinien zwrócić się do organu wydającego nakaz o pilne przedstawienie wszystkich niezbędnych informacji na temat warunków pozbawienia wolności i dopiero na tej podstawie odroczyć wykonanie nakazu do czasu uzyskania uzupełniających informacji umożliwiających wykluczenie istnienia takiego niebezpieczeństwa. Jeśli nie można wykluczyć istnienia takiego niebezpieczeństwa w rozsądnym terminie, organ ten powinien zdecydować, czy należy umorzyć procedurę przekazywania.

W tym kontekście sąd irlandzki, na kanwie sprawy, która przed nim zawiązała, postanowił poprosić TS o wyjaśnienie sytuacji, w której sąd krajowy musi ustalić istnienie przekonujących dowodów, że warunki w państwie wydającym nakaz są niezgodne z podstawowym prawem do rzetelnego procesu, ponieważ system wymiaru sprawiedliwości w państwie wydającym nakaz nie funkcjonuje w warunkach zasady państwa prawa. Sąd irlandzki zadał pytanie, czy wówczas wykonujący nakaz organ sądowy musi dokonywać dalszych precyzyjnych i szczególnych ustaleń, dotyczących narażenia konkretnej osoby w indywidualnym przypadku na ryzyko nierzetelnego procesu. W drugim pytaniu sąd irlandzki prosił o wyjaśnienie, czy w sytuacji, gdyby taki test był wymagany i dokonanie szczegółowej oceny było potrzebne, a sąd krajowy stwierdziłby, że istnieje systemowe naruszenie zasady rządów prawa, sąd wykonujący nakaz jest zobowiązany zwrócić się do sądu wydającego nakaz po kolejne niezbędne informacje, które umożliwiłyby dokonanie pełnej oceny. Sąd prosił także o udzielenie indywidualnych gwarancji w prowadzonej sprawie.

Obydwa pytania odwołują się do istoty zasady wzajemnego zaufania w relacjach między organami wymiaru sprawiedliwości w UE, na której opiera się wzajemne uznawanie orzeczeń i decyzji sądowych, w tym w sprawach zwią-

---

<sup>13</sup> Por. pkt 26 odesłania prejudycjalnego.

zanych z europejskim nakazem aresztowania. Zdaniem sądu irlandzkiego naruszenie podstawowych wartości wspólnych państwom członkowskim UE, potwierdzone dokumentami organów międzynarodowych, które dogłębnie badają sytuację, stanowi tak poważny wyłom we wzajemnym zaufaniu, że nie jest już konieczne domaganie się przedstawienia dalszych dowodów ze strony osoby będącej podmiotem postępowania. To odróżnia sytuację A. Celmera od sprawy *Araynosi* – mimo bowiem ogólnie trudnych warunków w zakładach karnych w konkretnej sprawie zagrożenie dla naruszenia praw człowieka może nie istnieć (np. w konkretnym zakładzie karnym warunki są prawidłowe), a zatem domaganie się dalszych szczegółowych informacji czy gwarancji jest zasadne. W wypadku systemowego naruszenia niezależności sądów – takie żądanie jest niepotrzebne i wręcz niemożliwe do realizacji. Co prawda, art. 1 ust. 2 decyzji ramowej w sprawie ENA oraz art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) wskazują na konieczność poszukiwania gwarancji przestrzegania praw człowieka, to jednak uzyskanie gwarancji przy problemie systemowym jest nierealne. Sąd irlandzki pytał np., jak w takiej sytuacji zagwarantować ocenę zgodności ustaw z konstytucją dokonaną przez TK, w którego składzie znajdują się osoby powołane na te stanowiska niezgodnie z prawem.

3. *Uwagi o roli procedury prejudycjalnej w UE.* W związku z tym, że na kanwie sprawy irlandzkiej pojawiły się wypowiedzi, w których w sposób nieprawidłowy pojmuje się rolę i znaczenie TSUE<sup>14</sup>, warto krótko przypomnieć istotę procedury odesłań prejudycjalnych oraz skutki orzeczenia prejudycjalnego. Postępowanie o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest uregulowane w art. 267 TFUE. Zgodnie z tym przepisem postępowanie jest wszczynane z inicjatywy sądu krajowego, który uznaje, że dokonanie wykładni prawa UE lub ocena ważności aktów prawa pochodnego UE są niezbędne do wydania wyroku. Pytanie sądu krajowego nie jest zatem ani skargą, ani powództwem. Jest to wyraz współpracy między sądem krajowym, przed którym toczy się główne postępowanie w sprawie, a Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>15</sup>. Instytucja odesłania prejudycjalnego ma służyć przede wszystkim zapewnieniu jednolitego stosowania norm prawa UE w sytuacji, gdy możliwość pojawienia się rozbieżności w poszczególnych państwach członkowskich jest bardzo prawdopodobna. Wiąże się z to nie tylko z rozbieżnościami ustrojowymi i różnymi regułami procesowymi w państwach członkowskich, ale także z koniecznością dokonywania autonomicznej interpretacji przepisów prawa UE. Państwo członkowskie UE posiada szeroką autonomię proceduralną i instytucjonalną – także w zakresie kształtowania systemu krajowego wymiaru sprawiedliwości. Nieprzekraczalną barierą w tym zakresie jest jednak obowiązek zapewnienia przez państwo członkowskie efektywnej drogi sądowej w każdej sprawie mającej jakikolwiek związek z prawem UE, a właśnie instytucja odesłania prejudycjalnego stanowi ważny

---

<sup>14</sup> Skrótom TSUE oznaczony jest Trybunał Sprawiedliwości jako instytucja UE w całości, natomiast Trybunał jako część TSUE obok Sądu oznaczony będzie skrótom TS.

<sup>15</sup> Zob. M. Szpunar, *uwagi do art. 267*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 374 i cyt. tam lit.

element systemu ochrony prawnej, bez którego właściwe funkcjonowanie prawa Unii nie byłoby możliwe.

Sąd irlandzki zwrócił się zatem – co jest uzasadnione brzmieniem art. 267 TFUE – do TS z pytaniami, ponieważ prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy wymagało interpretacji prawa UE. Sądy krajowe i TSUE (TS i Sąd) stanowią przecież system komplementarny i tylko razem mogą zapewnić spójne funkcjonowanie Unii Europejskiej – dzięki prawidłowemu stosowaniu prawa UE. Fakt, że sąd krajowy jest zobowiązany stosować w orzekaniu przepisy prawa UE, uzasadnia określenie ich mianem sądów unijnych. Sądy krajowe jako sądy unijne są zobowiązane zapewnić środki umożliwiające jednostkom dochodzenie przed nimi praw przyznanych przez prawo unijne. Mając na uwadze brzmienie art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE, zgodnie z którym TSUE zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, należy zwrócić uwagę, że właściwość TSUE jest ograniczona do spraw wyraźnie przekazanych mu na mocy prawa. To oznacza, że między sądami krajowymi a TSUE musi istnieć ścisła relacja i współpraca, bowiem to ostatecznie sądy krajowe rozstrzygają sprawy na podstawie prawa UE. To pokazuje, jak istotną rolę pełnią sądy krajowe w stosowaniu prawa UE, zwłaszcza że – jak stwierdza TS – państwa członkowskie są obowiązane „spowodować, że zainteresowane osoby będą w stanie skutecznie dochodzić przed sądami krajowymi praw”<sup>16</sup> wynikających z prawa Unii Europejskiej. W świetle dotychczasowego orzecznictwa ten obowiązek jest szczególnie ważny właśnie z tego względu, że prawo UE niejednokrotnie przyznaje jednostkom takie uprawnienia, które prawo krajowe jest zobowiązane chronić i realizować przy tym zasadę efektywności prawa UE.

Mechanizm pytań prejudycjalnych jest mechanizmem najbardziej cenionym z punktu widzenia funkcji sędziowskich. Odesłanie prejudycjalne to przecież – obok współpracy w ramach współdziałania organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych na podstawie przepisów części III tytułu V TFUE – forma dialogu sędziowskiego. Wyrazem zaufania do sądów krajowych jest chociażby wypracowanie zasady *acte éclairé*<sup>17</sup>, której źródłem należy szukać w wyroku TS w sprawie *Da Costa*<sup>18</sup>. W związku z tą sprawą w określonych okolicznościach nawet bez zwracania się do Trybunału sądy krajowe mogą ocenić efektywność stosowania prawa UE w obszarze prawa krajowego. Zresztą na temat znaczenia współpracy i dialogu sądów krajowych i TSUE sam Trybunał wypowiadał się wielokrotnie. W sprawie *E. i F.*<sup>19</sup> TS wyraźnie podkreślił, że „Unia jest Unią prawa, w której instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów w szczególności z TFUE oraz ogólnymi zasadami prawnymi. Traktat ten ustanawia zupełny system środków prawnych i procedur w celu powierzenia Trybunałowi kontroli zgodności z prawem aktów instytucji unij-

<sup>16</sup> Wyrok TS z 15.05.1986 r., 222/84, *Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, Zb.Orz. z 1986 r., s. 1651.

<sup>17</sup> Por. art. 99 regulaminu TSUE.

<sup>18</sup> Wyrok TS z 27.03.1963 r., 28–30/62, *Da Costa en Schaake NV, Jakob Mejer, NV, Horst-Holland NV v. Netherland Inland Revenue Administration*, Zb. Orz. z 1963 r., s. 31.

<sup>19</sup> Wyrok TS (Wielka Izba) z 29.06.2010 r., C-550/09, *Postępowanie karne przeciwko E. i F.*, Zb. Orz. 2010 I-06213, pkt 44.

nych”<sup>20</sup>. Teza ta powtórzona została następnie w orzeczeniu w sprawie *Inuit*<sup>21</sup>, a ostatnio w sprawie *Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas*<sup>22</sup>. Znaczenie mechanizmu stałej kooperacji między sądami krajowymi a TSUE zostało też wyjaśnione w niedawnym orzeczeniu w sprawie *Achmea*<sup>23</sup>. Trybunał po raz kolejny przypomniał, że system sądowniczy ustanowiony w traktatach ma na celu zagwarantowanie zachowania szczególnych cech i autonomii porządku prawa Unii przez zapewnienie spójności i jednolitego charakteru wykładni prawa Unii<sup>24</sup>. Trybunał odwołał się do treści art. 19 TUE oraz wskazał, że „w szczególności kluczowym elementem tak ukształtowanego systemu sądowniczego jest procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która ustanawiając dialog między poszczególnymi sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami państw członkowskich, ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie szczególnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach”.

Sąd irlandzki formalnie zadał pytania dotyczące interpretacji orzeczenia TS w sprawie *Aranyosi*, co w świetle art. 267 TFUE mogło budzić pewne wątpliwości<sup>25</sup>. W tym przypadku pytania powinny być w istocie rozumiane jako wniosek o wykładnię przepisów decyzji ramowej w sprawie ENA, zwłaszcza tych jej postanowień, które dotyczą obligatoryjnych przesłanek odmowy wykonania ENA. W istocie zatem sąd irlandzki zwrócił się o interpretację przepisów prawa wtórnego UE (decyzji ramowej w sprawie ENA), a nie tylko o wykładnię wyroku w sprawie *Aranyosi*, a zatem z formalnego punktu widzenia nie ma przeszkód do udzielenia odpowiedzi na pytania przez TS.

Wreszcie trzeba też przypomnieć, że procedura odesłania prejudycjalnego w żadnym przypadku nie godzi w suwerenność państwa ani nie narusza kompetencji państwa. Krótko tylko trzeba wskazać, że zaakceptowanie właściwości TS w zakresie współdziałania z sądami krajowymi jest właśnie wyrazem suwerennej decyzji państwa, podjętej w trybie procedur konstytucyjnych (w Polsce

<sup>20</sup> Zob. podobnie wyrok TS z 25.07.2002 r., C50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores v. Rada*, Rec. s. I-6677, pkt 38, 40.

<sup>21</sup> Wyrok TS (Wielka Izba) z 3.10.2013 r., C-583/11P, *Inuit Tapiriit Kanatami i in. v. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2013:625.

<sup>22</sup> Zob. wyrok TS z 27.02.2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117

<sup>23</sup> Wyrok TS (Wielka Izba) z 6.03.2018 r., C-284/16, *Slovakische Republik v. Achmea BV*, ECLI:EU:C:2018:158, pkt 34–37.

<sup>24</sup> Tak też w opinii 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z 18.12.2014 r., ECLI:EU:C:2014:2454, pkt 174.

<sup>25</sup> W doktrynie poglądy na temat dopuszczalności zadawania pytań dotyczących interpretacji orzeczeń TS są podzielone. TS posiada osobną procedurę, opartą na art. 43 Statutu TS oraz art. 158 regulaminu TS, który dopuszcza dokonywanie wykładni przez TS na wniosek którejkolwiek ze stron lub instytucji Unii, która uzasadni swój interes w tym zakresie. Formalnie jednak sąd irlandzki nie był stroną sprawy *Aranyosi*. Stąd mogła powstać pewna wątpliwość co do dopuszczalności sformułowania pytania przez sąd irlandzki. Jednak zasadniczo w literaturze wskazuje się, że orzeczenia TS powinny być uznawane za „akt instytucji UE”. Praktyka TS również potwierdza taką możliwość. Szerzej zob. K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford 2014, s. 223–224.

np. po referendum przeprowadzonym w związku z akceptacją Traktatu akcesyjnego). Polski Trybunał Konstytucyjny miał okazję wypowiedzieć się w tej kwestii w sprawie K 18/04, dotyczącej Traktatu akcesyjnego Polski do UE, w której podkreślił, że „powinność zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym stanowi prawną konsekwencję przyjętych suwerennie zobowiązań międzynarodowych (wspólnotowych) państwa polskiego jako państwa członkowskiego Wspólnot i Unii Europejskiej (...) Ratyfikując Traktat akcesyjny oraz Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska zaakceptowała podział funkcji w ramach systemu organów Wspólnot i Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie interpretacji prawa wspólnotowego i troski o jej jednolitość Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich”<sup>26</sup>. Sąd irlandzki nie miał oczywiście, i słusznie, żadnych wątpliwości co do dopuszczalności zwrócenia się w omawianej sprawie do TS, a przytoczone stanowisko polskiego TK przesądza też o tym, że żaden organ w Polsce nie powinien mieć jakichkolwiek wątpliwości co do obowiązku zaakceptowania rezultatu tego postępowania w przypadku, gdy TS udzieli odpowiedzi na pytania prejudycjalne, a sąd irlandzki wykorzysta je do wydania ostatecznej decyzji w sprawie wykonania ENA.

4. O zasadzie wzajemnego zaufania w relacjach między organami sądowymi w UE. W uzasadnieniu do pytań skierowanych do TS sąd irlandzki wielokrotnie powołuje się na zasadę wzajemnego zaufania. Wskazuje ją jako jeden z elementów wymienionych we wniosku Komisji w kontekście zasad współpracy państw członkowskich. Przede wszystkim jednak podkreśla, że zasada wzajemnego zaufania, wzajemnego uznawania i wiary, jaką państwa członkowskie pokładają w swoich systemach, pochodzi od wspólnych zasad, do których zalicza się poszanowanie godności ludzkiej, wolność, demokrację, równość, zasadę rządów prawa i poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości<sup>27</sup>. Sąd irlandzki zasadnie powołuje się na wzajemne zaufanie jako jeden z elementów współpracy przy wykonywaniu europejskiego nakazu aresztowania. To jest ta zasada, bez której rozwój współpracy państw członkowskich w ramach UE, nie tylko polegającej na uznawaniu orzeczeń i decyzji sądowych, ale również wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych, standardów produkcji towarów czy świadczenia usług, w ogóle nie byłby możliwy<sup>28</sup>.

Wzajemne zaufanie, chociaż niewyrażone w formie przepisu w traktatach, musi być podstawą i warunkiem wstępnym i koniecznym do tworzenia europejskiej przestrzeni prawnej<sup>29</sup>. Chociaż oczywiście konieczność istnienia wzajemnego zaufania, jako warunku współpracy, można rozpatrywać w stosunku do różnych podmiotów (np. rządowych czy parlamentarnych) w ramach obowiązków związanych z prawidłową implementacją prawa UE do prawa krajowego,

<sup>26</sup> Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK ZU-A 2005, nr 5, poz. 49.

<sup>27</sup> Pkt 48 odesłania prejudycjalnego.

<sup>28</sup> Na temat ewolucji wzajemnego zaufania zob. E. Xanthopolou, *Mutual trust and rights in EU criminal and asylum law: three phases of evolution and the uncharted territory beyond blind trust*, *Common Market Law Review* 2018, vol. 55, nr 4, s. 489–510.

<sup>29</sup> Zob. A. Grzelak, *Unia Europejska na drodze do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 17 i n.



to jednak w tym przypadku sąd irlandzki powołuje się na wzajemne zaufanie jako warunek uznawania orzeczeń i decyzji organów wymiaru sprawiedliwości. Przedmiotem wzajemnego zaufania w takim przypadku może być funkcjonowanie systemów prawnych, funkcjonowanie samego sądownictwa, ale także przestrzeganie zasady rządów prawa<sup>30</sup>. Organy stosujące prawo muszą mieć bowiem zaufanie nie tylko do samego systemu prawnego drugiego państwa członkowskiego, ale przede wszystkim do efektów jego funkcjonowania, do legitymacji i kompetencji organów drugiego państwa<sup>31</sup>.

Można też oczywiście mówić o wzajemnym zaufaniu w kontekście współpracy w ramach konkretnych instrumentów prawnych, np. w kontekście prawidłowego i rzetelnego wdrożenia decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania czy też w kontekście prawidłowego wykonywania mechanizmów przewidzianych w tym akcie. Wzajemne zaufanie to nie tylko koncepcja teoretyczna, znajduje również wyraz normatywny właśnie dzięki zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych czy karnych. Zasada wzajemnego zaufania jest również wskazywana w aktach normatywnych, jak np. w preambule dyrektywy 2013/48/UE<sup>32</sup>, która określa podstawowe uprawnienia zatrzymanych, podejrzanych czy oskarżonych – jednakowe we wszystkich państwach członkowskich UE, mające zastosowanie również wobec tych osób, które zostały przez organy policji błędnie uznane za mające związek z czynem, w związku z którym zostały zatrzymane (a to może przytrafić się każdemu). Inny przykład to preambuła dyrektywy 2010/64/UE<sup>33</sup>, w której wyjaśnia się, że zasada wzajemnego zaufania dotyczy nie tylko tego, by wszyscy uczestnicy postępowania karnego mieli zaufanie do decyzji procesowych i traktowali je na równi z własnymi, ale również, by organy państw członkowskich miały zaufanie do tego, że regulacje prawne są odpowiednio i we właściwy sposób stosowane. Jest to przecież nieodzowny warunek np. zaakceptowania dowodów dostarczonych do innego państwa członkowskiego w postępowaniu. Takie przykłady konieczności wzajemnego zaufania organów, niezbędnego dla prawidłowego realizowania instrumentów prawnych UE, można mnożyć.

W kontekście omawianej sprawy – ograniczona do spraw karnych – zasada wzajemnego zaufania jest wyrazem i warunkiem prawidłowego stosowania wyrażonej w TFUE zasady wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w spra-

---

<sup>30</sup> Zob. przede wszystkim E. Xanthopoulou, *Mutual trust...*, s. 489 i n.; A.C. Statkiewicz, *Zasada wzajemnego zaufania państw członkowskich Unii Europejskiej jako podstawa budowania europejskiej przestrzeni karnej*, *Folia Iuridica Wratislaviensis* 2014, vol. 3, nr 1, s. 11–86.

<sup>31</sup> Zob. M. Ficher, *Mutual trust in European Criminal Law*, University of Edinburgh School of Law Working Paper Series 2009, nr 10, s. 13.

<sup>32</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z 22.10.2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności, *Dz.Urz. UE L 294*, s. 1.

<sup>33</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z 20.10.2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym, *Dz.Urz. UE L 280*, s. 2.

wach karnych (art. 67 oraz art. 82 TFUE)<sup>34</sup>. Normatywny charakter wzajemnego zaufania znalazł swój wyraz już w orzeczeniu TS w sprawie *Gözütok i Brügge*<sup>35</sup>, w której TS oceniał zakres stosowania zasady *ne bis in idem*, wyrażonej w Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen (KWUS)<sup>36</sup>. Kluczowe dla rozstrzygnięcia sprawy przez TS stało się stwierdzenie, że państwa członkowskie UE muszą mieć wzajemne zaufanie do swoich systemów wymiaru sprawiedliwości i uznawać prawo karne obowiązujące w innych państwach, nawet jeżeli wynik postępowania karnego jest inny niż wynik postępowania prowadzonego na podstawie własnego prawa karnego<sup>37</sup>. Takie odczytanie art. 54 KWUS było warunkiem niezbędnym dla wykładni przepisów KWUS w kontekście traktatowego celu UE, jakim jest dążenie do utworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Istnienie wzajemnego zaufania między organami wymiaru sprawiedliwości stało się zatem warunkiem niezbędnym dla efektywnego funkcjonowania współpracy we wszystkich państwach członkowskich. Co istotne, Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że istnienie wzajemnego zaufania nie wyklucza występowania odrębności systemów prawnych państw członkowskich, a to oznacza, że ujednoczenie procedur czy przepisów prawa karnego materialnego nie jest warunkiem realizacji tej zasady. Niezbędne jest jednak istnienie wspólnej aksjologii i wspólnych standardów ochrony praw jednostki w postępowaniu. Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że Trybunał w tym wyroku nie wykreował zasady wzajemnego zaufania, a jedynie potwierdził jej istnienie jako warunku możliwości stosowania wzajemnego uznawania orzeczeń. Można nawet stwierdzić, że TS właściwie rozciągnął stosowanie zasady na obszar współpracy w ramach ówczesnego trzeciego filaru UE, przejmując wcześniejsze standardy wyznaczone w innych obszarach, chociażby w ramach swobodnego przepływu towarów i standardu wyznaczonego orzeczeniem w sprawie *Cassis de Dijon*<sup>38</sup>.

Obecnie zasada wzajemnego zaufania jest podstawowym składnikiem systemu prawa UE. Trybunał podkreślił to w szczególności w opinii dotyczącej przystąpienia UE do EKPC<sup>39</sup>. Przypomniał w szczególności, że szczególne cechy prawa UE, do jakich należy oparcie go na traktatach, nadrzędność względem prawa państw członkowskich oraz bezpośrednia skuteczność przepisów znajdujących zastosowanie do pochodzących z nich jednostek i nich samych, doprowadziły do powstania ustrukturyzowanej sieci zasad, przepisów i wzajem-

<sup>34</sup> Wzajemne uznawanie stało się podstawą rozstrzygnięć w kluczowych już orzeczeniach w sprawach *Van Gend en Loos* z 1963 r. oraz *Costa v. E.N.E.L.* z 1964 r.

<sup>35</sup> Wyrok TS z 11.02.2003 r., C-187/01 i C-385/01, *postępowanie karne v. Hüseyin Gözütok i Klaus Brügge*, Zb.Orz. 2003, s. I-1345.

<sup>36</sup> Zob. A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym*, Białystok 2011.

<sup>37</sup> Szerzej zob. A. Grzelak, *Trzeci filar Unii Europejskiej. Instrumenty prawne*, Warszawa 2008, s. 201 i n.; N. Thwaites, *Mutual trust in Criminal Matters: the European Court of Justice gives a first interpretation of a provision of the Convention implementing the Schengen Agreement*, European and International Law 2003, nr 3, s. 260.

<sup>38</sup> Wyrok w sprawie *Gözütok i Brügge* był następnie konsekwentnie przywoływany w kolejnych orzeczeniach TS dotyczących zasady *ne bis in idem*. Zob. wyroki TS: z 9.03.2006 r., C-436/04, *Leopold Henri Van Esbroeck*, Zb.Orz. 2006, s. I-2333; z 6.10.2009 r., C-123/08, *Dominik Wolzenburg*, Zb.Orz. 2009, s. I-09621.

<sup>39</sup> Opinia TS 2/13 z 18.12.2014 r., pkt 166–168.

nie zależnych od siebie stosunków prawnych wiążących samą Unię i jej państwa członkowskie, jak również te państwa między sobą. Zdaniem TS „taka konstrukcja prawna opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, jak sprecyzowano w art. 2 TUE. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że wartości te będą uznawane i że zatem prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane”.

Wzajemnego zaufania nie da się jednak zadekretować na piśmie ani też nie jest ono wartością niezmienną. Zdarzają się sytuacje, że mogą pojawić się wątpliwości, czy to wzajemne zaufanie nadal istnieje i czy w związku z tym możliwe jest dalsze powoływanie się na nie jako przesłankę współpracy. Taka sytuacja – niemająca związku z europejskim nakazem aresztowania – wystąpiła w sprawie *N.S.*<sup>40</sup>, dotyczącej wspólnego systemu azylowego i stosowania rozporządzenia Dublin II<sup>41</sup>. Trybunał bardzo wyraźnie podkreślił, że chociaż przyjęcie rozporządzenia było wyrazem wzajemnego zaufania co do przestrzegania praw podstawowych, to jednak prawo Unii stoi na przeszkodzie stosowaniu niewzruszalnego domniemania, że państwo członkowskie uznane za właściwe na podstawie rozporządzenia tak właśnie czyni. Trybunał uznał, że państwa członkowskie dysponują odpowiednimi środkami, by ocenić kwestię przestrzegania praw podstawowych w państwie, do którego osoba miała być przekazana na podstawie przepisów rozporządzenia, w efekcie mogą ocenić rzeczywiste zagrożenia, z którymi zetknęłaby się osoba ubiegająca się o pomoc międzynarodową w razie jej transferu do państwa właściwego. Trybunał w ten sposób wyraźnie podkreślił odpowiedzialność sądów krajowych co do oceny sytuacji w innych państwach członkowskich w przypadku, gdy posiadają istotne informacje, podające w wątpliwość zasadność realizacji podstawowych zasad współpracy.

5. *O przesłankach odmowy wykonania ENA w kontekście wzajemnego zaufania państw członkowskich UE.* Przyjęcie decyzji ramowej w sprawie ENA było rezultatem niewydolności systemu ekstradycyjnego w jego dotychczasowej wersji<sup>42</sup>. Wiele zasad i przeszkód ekstradycyjnych było wyrazem pewnej izolacji państw i rozwiązaniem, które zupełnie nie przystaje do obszaru bez granic, jakim jest Unia Europejska, w której zakładano istnienie wysokiego stopnia wza-

<sup>40</sup> Wyrok TS (Wielka Izba) z 21.12.2011 r., C-411/10, *N.S. v. Secretary of State for the Home Department i M. E. i in.*, C-493/10, *N.S. v. Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform*, ECLI:EU:C:2011:865.

<sup>41</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z 18.02.2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, Dz.Urz. UE L 50, s. 1. Obecnie rozporządzenie to zostało zastąpione przez tzw. Dublin III, czyli rozporządzenie (UE) 604/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.06.2013 r., Dz.Urz. UE L 180, s. 31.

<sup>42</sup> Europejski system ekstradycyjny, opierający się przede wszystkim na Europejskiej konwencji ekstradycyjnej z 1957 r. (Dz.U z 1994 r. Nr 70, poz. 307), Protokole dodatkowym do tej Konwencji z 15.10.1975 r., drugim dodatkowym Protokole z 17.03.1978 r. oraz Europejskiej konwencji o zwalczaniu terroryzmu ze stycznia 1977 r.

jemnego zaufania państw dzielących ideę państwa opartego na rządach prawa. Idea rządów prawa oraz stopień poszanowania praw podstawowych miały być bardzo mocnym spoiwem integrującym kraje członkowskie UE<sup>43</sup>. Wprowadzenie procedury, której celem było doprowadzenie do zatrzymania i przekazania państwu wydającemu nakaz przez inne państwo osoby, przeciwko której prowadzone jest postępowanie karne, orzeczone zostało wykonanie kary lub innego środka zabezpieczającego, ale jednak przy pewnym uproszczeniu i odformalizowaniu procedury, przy jednoczesnym odejściu od politycznych decyzji dotyczących wykonania nakazu, było niewątpliwie kolejnym wyrazem pogłębiania współpracy. Zaakceptowanie rozwiązań zaproponowanych w projekcie decyzji ramowej w sprawie ENA, a następnie realizowanie przepisów krajowych wdrażających decyzję ramową przez sądy państw członkowskich było możliwe wyłącznie przy założeniu istnienia porównywalnych standardów procesowych, czyli przy założeniu istnienia wzajemnego zaufania<sup>44</sup>. Nawet w samej decyzji ramowej w sprawie ENA, w motywie 6 preambuły, potwierdza się, że zasada wzajemnego uznawania jest „kamieniem węgielnym” współpracy sądowej w sprawach karnych. Decyzja ramowa w sposób ograniczony wylicza również przesłanki obligatoryjnej i fakultatywnej odmowy wykonania ENA, co oznacza, że organy sądowe państw członkowskich są co do zasady zobowiązane do uwzględnienia ENA. Oznacza to, że wykonujący nakaz organ sądowy może odmówić jego wykonania wyłącznie w enumeratywnie wyliczonych wypadkach obligatoryjnej odmowy wykonania, przewidzianych w art. 4 i art. 4a decyzji ramowej. Wśród tych przesłanek nie wymieniono konieczności ochrony praw i wolności człowieka jako uzasadnienia dla odmowy wykonania ENA. Jak wynika jednak z treści uzasadnienia dla odesłania prejudycjalnego sądu irlandzkiego, przesłanka ta znalazła się w sekcji 37 ustawy z 2003 r.<sup>45</sup> Znalazła ona swój wyraz również w ustawodawstwie polskim (w art. 607p k.p.k.<sup>46</sup>), a nawet w znowelizowanym w 2006 r. art. 55 Konstytucji (dodany art. 55 ust. 4), mimo że z formalnego punktu widzenia takie działanie wykraczało poza wymogi określone w art. 3 i 4 decyzji ramowej. Nawet Komisja Europejska na etapie implementacji decyzji ramowej wyrażała w tym zakresie pewne wątpliwości. Jednak trzeba pamiętać, że art. 1 ust. 3 decyzji ramowej wskazywał wyraźnie, że „niniejsza decyzja ramowa nie skutkuje modyfikacją obowiąz-

---

<sup>43</sup> Nie sposób wymienić tu wszystkich publikacji, jakie ukazały się na temat europejskiego nakazu aresztowania w polskiej i europejskiej literaturze przedmiotu.

<sup>44</sup> Zgodnie z art. 1 ust. 1 ENAD europejski nakaz aresztowania jest decyzją wydaną przez organ sądowy państwa członkowskiego UE w celu aresztowania i przekazania do państwa wnioskującego osoby, której nakaz dotyczy, umożliwiającą prowadzenie przeciwko niej postępowania karnego, albo wykonanie kary lub zastosowanie środka zabezpieczającego polegającego na pozbawieniu wolności. Decyzja ramowa w sprawie europejskiego nakazu aresztowania została przyjęta 13.06.2002 r. (Dz.Urz. UE L 190, s. 1).

<sup>45</sup> Niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny orzekł, że odmówiłby wykonania ENA tylko wtedy, gdyby naruszone zostało jądro prawa konstytucyjnego. Zob. wyrok FTK z 6.09.2016 r., 2 BvR 890/16 ([http://www.bverfg.de/e/rk20160906\\_2bvr089016.html](http://www.bverfg.de/e/rk20160906_2bvr089016.html); dostęp: 17.09.2018 r.).

<sup>46</sup> Zob. ustawę z 18.03.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń, Dz.U. Nr 69, poz. 626.

ku poszanowania praw podstawowych i podstawowych zasad prawa zawartych w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej”. Ostatecznie zatem takie podejście, dopuszczające niewykonanie europejskiego nakazu aresztowania ze względu na przesłankę, jaką jest potencjalne zagrożenie dla praw i wolności osoby, zostało zaakceptowane.

Co więcej, znalazło swój wyraz w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Najpełniej swoje stanowisko TS przedstawił w wyroku w sprawie *Aranyosi*, której dotyczą pytania sądu irlandzkiego. Trybunał szeroko odniósł się do zasady wzajemnego uznawania, na której opiera się system europejskiego nakazu aresztowania. Podkreślił, że ta zasada opiera się z kolei na wzajemnym zaufaniu państw członkowskich, że ich krajowe porządki prawne mogą zapewnić równoważne i skuteczne poziomy ochrony praw podstawowych uznanych na płaszczyźnie Unii. Trybunał przypomniał, że „zarówno zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, jak i zasada wzajemnego uznawania mają w prawie Unii fundamentalne znaczenie, gdyż umożliwiają utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych. Dokładniej, zasada wzajemnego zaufania wymaga w szczególności w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, by każde z tych państw uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – iż wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie”. Poza tym wykonanie europejskiego nakazu aresztowania można uzależnić wyłącznie od jednego z warunków wyczerpująco określonych w art. 5 decyzji ramowej<sup>47</sup>. Trybunał podkreślił, że ograniczenia dotyczące zasad wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi mogą być wprowadzone w wyjątkowych okolicznościach<sup>48</sup>. W efekcie TS wskazał na obowiązek spoczywający na wykonującym nakaz organie sądowym, który w sytuacji dysponowania danymi świadczącymi o rzeczywistym niebezpieczeństwie naruszenia prawa podstawowego (w tym przypadku niehumanitarnego lub poniżającego traktowania osób pozbawionych wolności w wydającym nakaz państwie członkowskim)<sup>49</sup>, jest zobowiązany dokonać oceny istnienia rzeczonoego niebezpieczeństwa przed podjęciem decyzji w sprawie przekazania. Trybunał jako źródła wiedzy służącej do wiarygodnej oceny wymienił dokumenty (międzynarodowe orzeczenia sądowe, orzeczenia sądowe w państwie wydającym nakaz, raporty czy sprawozdania organów Rady Europy czy ONZ) wskazujące na obiektywne, wiarygodne, dokładne i należyście zaktualizowane dane o sytuacji w wydającym nakaz państwie członkowskim, które dowodzą istnienia nieprawidłowości – czy to systemowych lub ogólnych, czy dotyczących niektórych grup osób. Wreszcie TS wskazał też na konieczność zwrócenia się – w celu zagwarantowania poszanowania postanowień Karty Praw Podstawowych UE – na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej do organu sądowego wydającego nakaz państwa członkowskiego z wnioskiem o bezzwłoczne przekazanie dodatkowych niezbędnych informacji

<sup>47</sup> Zob. podobnie wyrok TS z 16.07.2015 r., C-237/15 PPU, *Lanigan*, ECLI:EU:C:2015:474, pkt 36 i cyt. tam orzecznictwo.

<sup>48</sup> C-404/15, *Aranyosi*, pkt 82.

<sup>49</sup> Zob. podobnie wyrok TS z 26.02.2016 r., C-399/11, *Melloni*, ECLI:EU:C:2013:107, pkt 59, 63; opinia TS 2/13, pkt 192.

uzupełniających. W sprawie *Aranyosi* TS zatem bardzo wyraźnie wyjaśnił, że wzajemne zaufanie w sprawie europejskiego nakazu aresztowania nie jest bezwarunkowe. Ocena wymaga przeprowadzenia dwuetapowego testu: należy zbadać, czy istnieje systemowe zagrożenie dla godnych warunków w więzieniach, a następnie ocenić sytuację z punktu widzenia konkretnej jednostki i stwierdzić istnienie poważnego ryzyka dla tej osoby w sytuacji wykonania ENA.

W kontekście wyroku *N.S.* czy przede wszystkim wyroku w sprawie *Aranyosi*, a także w związku z przedstawieniem 20.12.2017 r. uzasadnionego wniosku przez Komisję o wszczęcie wobec Polski procedury z art. 7 TUE można powiedzieć, że jedynie kwestią czasu było zaistnienie przypadku, w którym sąd państwa wykonującego nakaz poda niezawisłość sędziów i niezależność sądów w Polsce jako zagrożenie dla prawa do rzetelnego procesu sądowego w Polsce wobec osoby, której dotyczy ENA. Słusznie sąd irlandzki wskazał na odmienność rozstrzyganego przypadku od takiego, gdy istnieją złe warunki w więzieniach – w tym pierwszym dochodzi bowiem do sytuacji, że cały system wymiaru sprawiedliwości może być niewydolny, a zatem nie zaistnieją warunki, w których zagrożenia indywidualnego dla osoby nie będzie, zwłaszcza gdy – jak w Polsce – fundamentalne zastrzeżenia dotyczą systemu badania zgodności uchwalanych ustaw z Konstytucją. W systemowym naruszeniu zasady rządów prawa trudno jest bowiem mówić o indywidualnych gwarancjach dla osoby będącej podmiotem postępowania w sprawie ENA. Sąd irlandzki ma również wątpliwości, jak szczegółowe powinny być gwarancje udzielane przez sąd państwa wydającego nakaz w sprawie indywidualnej – nie ma przecież raczej możliwości wskazania konkretnej osoby, która będzie prowadzić postępowanie czy też nie ma możliwości zagwarantowania przestrzegania wszystkich wyroków TK, nawet tych, które nie zostały opublikowane. Można było również mieć wątpliwości, czy zastrzeżenia sądu irlandzkiego nie były zastrzeżeniami przedwczesnymi, jak np. w sprawie toczącej się przed sądem niemieckim z powództwa K. Tendery przeciwko stacji niemieckiej ZDF. W tej sprawie również pełnomocnicy stacji niemieckiej powoływali się na brak niezależności sądów w Polsce, co miało być przesłanką odmowy uznania polskiego wyroku w tej sprawie. Jednak w tym konkretnym przypadku i na tym etapie sąd niemiecki nie podzielił zastrzeżeń pełnomocników w tym zakresie<sup>50</sup>. Powstało zatem pytanie, aktualne nie tylko na etapie zadania pytania przez sąd irlandzki, czy faktycznie nie możemy już mówić o niezależności sądów Polsce, czy też istnieje jedynie zagrożenie dla niezależności sądów. Sąd irlandzki nie czekał przy swej ocenie do czasu wydania decyzji instytucji UE (Rady lub Rady Europejskiej) w tej sprawie, uznał bowiem, że procedura z art. 7 TUE ma charakter polityczny, a wymiernym źródłem informacji są dowody przedstawione we wniosku Komisji i opiniach Komisji Weneckiej, które świadczą o istnieniu systemowego problemu dla rządów prawa w Polsce.

---

<sup>50</sup> Zob. oświadczenie Rzecznika Praw Obywatelskich wydane w tej sprawie, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/oswiadczenie-rpo-wyrok-nakazujacy-przeprosiny-za-slowa-o-tzw-polskich-obozach-smierci-wydal-niezawisly-sad> (dostęp: 30.03.2018 r.). W sierpniu 2018 r. Federalny Trybunał Sprawiedliwości uznał jednak, że wyrok sądu w Krakowie nie może być wykonany w Niemczech, jednak nie z powodów zastrzeżeń co do niezależności sądów polskich, lecz niedopuszczalnego ograniczenia wolności słowa i mediów.

5. *O możliwych konsekwencjach pytania prejudycjalnego sądu irlandzkiego. Podsumowanie.* Sąd irlandzki powziął wątpliwości co do możliwości wykonania ENA w związku z wnioskiem Komisji oraz opiniami Komisji Weneckiej. Tym samym problemy związane z przestrzeganiem zasady rządów prawa w Polsce mogą prowadzić do utraty zaufania wobec systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce, co w efekcie przełoży się nie tylko na efekt w postaci wszczęcia procedury określonej w art. 7 TUE, ale przede wszystkim na funkcjonowanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE. Należy pamiętać, że wzajemne zaufanie jest podstawą dla wzajemnego uznawania orzeczeń nie tylko w sprawach karnych, ale także w sprawach cywilnych. Jest też podstawą prawidłowego funkcjonowania całej strefy Schengen. Chociaż procedura z art. 7 TUE ma charakter polityczny, bo jej efekt uzależniony jest od decyzji Rady lub Rady Europejskiej, to jednak ustalenia poczynione przez Komisję Europejską przed złożeniem wniosku do Rady o jej uruchomienie mogą mieć istotne znaczenie dla percepcji sytuacji w Polsce przez inne organy wymiaru sprawiedliwości<sup>51</sup>. Nawet w wypadku uznania zarzutów przez Radę lub Radę Europejską, to treść wniosku Komisji z 20.12.2017 r. oraz innych raportów organizacji międzynarodowych będzie miała ogromne znaczenie dla obywateli RP w kontekście uznawania ich praw. Trzeba przy tym pamiętać, że nie tylko Komisja i Komisja Wenecka wypowiadały się w tej sprawie, lecz także inne podmioty i organizacje międzynarodowe<sup>52</sup>. Zatem stanowisko Komisji czy Komisji Weneckiej nie będzie mogło zostać uznane za odosobnione.

Jest oczywiste, że wzajemne uznawanie decyzji sądowych będzie możliwe bez zastrzeżeń tylko wtedy, gdy sądy i inne organy ochrony prawnej będą przekonane, że poszczególne państwa nie tylko przyczyniają się do budowania jednolitej przestrzeni sądowej, ale również we właściwy sposób będą chroniły prawa jednostek, określone w EKPC i Karcie Praw Podstawowych UE. Użycie pojęcia „wzajemności” w sformułowaniu „zasada wzajemnego zaufania” ma praktyczne znaczenie: oznacza bowiem, że problemy po jednej stronie będą oznaczać, że druga strona nie będzie czuła się zobowiązana do realizacji swoich obowiązków. Naruszenie niezależności sądów w Polsce może skutkować brakiem uznawania orzeczeń wydawanych przez polskie sądy, brakiem uznawania europejskich nakazów aresztowania wydawanych przez sąd polski. Trzeba przy tym podkreślić, że ENA w relacjach między państwami członkowskimi zastępuje tradycyjną procedurę ekstradycji, a nie ją uzupełnia<sup>53</sup>, a zatem obecna sytuacja może doprowadzić do sytuacji, że ENA wydawane przez polskie sądy nie będą wykonywane. Będzie to dotyczyć jednak nie tylko ENA, ale wszystkich innych spraw będących przedmiotem wzajemnego uznawania. Naruszenie zasady wzajemnego zaufania

<sup>51</sup> Zob. *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy polityczno-prawne*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018.

<sup>52</sup> Lista – niewyczerpująca – opinii różnych podmiotów w sprawie sytuacji w Polsce znajduje się w opracowaniu A. Grzelak, *Główne problemy naruszenia zasady praworządności w Polsce podniesione przez Komisję Europejską*, [w:] *Wniosek Komisji...*, s. 68 i n.

<sup>53</sup> Por. art. 31 decyzji ramowej.

stanowi bowiem załamanie podstawowej przesłanki funkcjonowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, a jest to podstawowy składnik systemu UE, bez którego cała konstrukcja prawna UE nie może funkcjonować. Jeżeli w państwie pojawiają się poważne zagrożenia dla praworządności, muszą mieć one istotne konsekwencje związane z nieskutecznością funkcjonowania całego mechanizmu systemu ochrony sądowej. Pytania sądu irlandzkiego i sam wyrok TS nie pozostanie bez znaczenia dla innych sądów w państwach członkowskich UE. Kształt wymiaru sprawiedliwości i zasad jego funkcjonowania to nie są sprawy czysto wewnętrzne – w związku z tworzeniem europejskiej przestrzeni prawnej niezależność sądów jako element praworządności wchodzi w zakres prawa UE. Skutki naruszenia niezależności sądów muszą być zatem oceniane przez pryzmat prawa UE, w szczególności wartości wyrażonych w art. 2 TUE w zw. z art. 19 TUE. Wreszcie trzeba pamiętać o relacji między orzecznictwem TSUE a ETPC, w szczególności o zasadzie wyrażonej przez ETPC w sprawie *Bosphorus*<sup>54</sup> – domniemanie standardu przestrzegania praw podstawowych w UE i równoważność systemu w UE i w ramach EKPC jest domniemaniem usuwalnym. Problemy z przestrzeganiem rządów prawa w jednym z państw członkowskich UE i problemy związane z funkcjonowaniem systemu ochrony praw podstawowych w UE mogą otwierać drogę do przyjęcia zupełnie odmiennych wniosków i podważenia całego systemu ochrony praw podstawowych w Europie.

\*

Niniejszy tekst został przekazany do publikacji w kwietniu 2018 r., a zatem długo przed wydaniem wyroku przez TS. Na tym etapie analizy odesłania prejudycjalnego sądu irlandzkiego można było mieć wątpliwości, czy TS przedstawi odpowiedź konkretną, czy też – jak to się stało wyroku z 25.07.2018 r. – wskaże sądowi krajowemu na konieczność samodzielnej oceny konkretnej sytuacji i uwzględnienie „wyjątkowych okoliczności”, które mogą uzasadniać ograniczenie zasady wzajemnego zaufania, a przez to zasady wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych, między państwami członkowskimi. Sam wyrok był już i jeszcze będzie przedmiotem osobnych analiz<sup>55</sup>.

Warto dla formalności dodać, że 1.08.2018 r. sąd irlandzki zwrócił się do pełnomocników obu stron o przedstawienie propozycji pytań, które mają być skierowane do sądu wydającego nakaz, tak by możliwe było ustalenie konkretnego zagrożenia dla prawa do rzetelnego procesu sądowego w tej konkretnej sprawie<sup>56</sup>. Ostateczne rozstrzygnięcie sądu irlandzkiego w sprawie *Celmer* na dzień 20.09.2018 r. nie jest jeszcze znane.

---

<sup>54</sup> Wyrok ETPC z 30.06.2005 r., *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, skarga nr 45036/98.

<sup>55</sup> Zob. np. *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek, Warszawa 2018.

<sup>56</sup> Zob. <http://www.courts.ie/Judgments.nsf/09859e7a3f34669680256ef3004a27de/b096c36669ec36b3802582e3002bcc3a?OpenDocument> (dostęp: 20.09.2018 r.).



# Mutual trust as the basis for judicial cooperation in criminal matters in the EU

(reference for a preliminary ruling in case C-216/18 PPU Celmer)

In March 2018, the Irish High Court was confronted with claims regarding the right to a fair trial in a European arrest warrant case concerning a Polish citizen, Artur Celmer. Mr Celmer claimed that upon his surrender his right to a fair trial would be undermined due to lack of judicial independence in Poland following the recent 'judicial reforms'. In assessing these claims, the High Court analysed those reforms on the basis of Article 7 procedure (Art. 7 TEU) initiated against Poland by the European Commission. It decided to make a reference for a preliminary ruling to the CJEU regarding the relationship between judicial independence and EU cooperation in criminal matters based on the principle of mutual recognition.

In this article, the author comments on the reference of the Irish High Court, as well as the possible relationship between a rule of law violation and mutual trust. There are also comments about the basis of the European arrest warrant framework decision and about the Aranyosi and Căldăraru case. The author also presents the role of judicial authorities in ensuring compliance with the rule of law and fundamental rights.

Słowa kluczowe: europejski nakaz aresztowania, zasada rządów prawa, odesłanie prejudycjalne, art. 7 TUE

Keywords: *European arrest warrant, rule of law, reference for a preliminary ruling, Article 7 TEU*