

Dr Maciej Taborowski
Katedra Prawa Europejskiego
Wydział Prawa i Administracji UW

Naruszenie elementów zasady państwa prawa (art. 2 TUE) jako ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w prawie Unii Europejskiej (w świetle wyroku *LM*¹)

1. Wprowadzenie

Wyrok w sprawie *LM* składa się wraz z wyrokiem w sprawie *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*² na załączek prawnego instrumentarium mającego służyć ochronie unijnego porządku prawnego oraz jednostek czerpiących uprawnienia z unijnego porządku prawnego przed skutkami naruszania przez państwa członkowskie elementów zasady państwa prawa ujętej w art. 2 TUE³, a dokładniej gwarancji niezależności sądów krajowych.

W sprawie *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* TS uznał, że art. 19 ust. 1 TUE (zasada skutecznej ochrony sądowej) jest elementem i uszczegółowieniem zasady państwa prawa (art. 2 TUE) i pod pewnymi warunkami, sama w sobie, umożliwia kontrolę ustawodawstwa krajowego pod kątem gwarancji niezawisłości sędziów krajowych. Wynika z tego, że wbrew pojawiającym się w dyskursie publicznym argumentom, TS uznał swoją kompetencję traktatową do oceny działania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich UE. Kontrola tego rodzaju będzie możliwa, jeżeli sądy krajowe w rozumieniu art. 267 TFUE (czyli sądy, które w świetle kryteriów ustanowionych w orzecznictwie TS, mają kompetencję do inicjowania procedury prejudycjalnej przed TS) mogą mieć styczność z wykładnią lub stosowaniem prawa unijnego. Jeżeli tak jest, to z uwagi na istotną rolę tych sądów w unijnym systemie ochrony prawnej, państwa członkowskie muszą zapewnić, by spełniony był standard niezawisłości wynikający z prawa UE („w dziedzinach objętych prawem UE”). Trybunał uznał zatem, że struktura sądowa państw członkowskich powinna być „z góry” przygotowana na to, iż sądy krajowe mogą rozstrzygać sprawy dotyczące prawa unijnego. Sądy krajowe powinny zachować przymiot niezależności wymagany przez prawo unijne we wszystkich sprawach z elementem unijnym.

¹ Wyrok z 25.07.2018 w sprawie C-216/18 PPU, *LM*, EU:C:2018:586.

² Wyrok TS z 27.02.2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, EU:C:2018:117

³ Art. 2 TUE: Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

Wyrok TS w sprawie *LM* nawiązuje w pewnym zakresie do wyroku *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* i ma dwa zasadnicze wymiary.

Pierwszy wymiar, ogólny, dotyczy gwarancji niezawisłości sędziowskiej w kontekście zasady wzajemnego zaufania do systemów prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Ten aspekt dotyczy ogólnych konsekwencji, jakie w systemie prawa unijnego może spowodować sytuacja, w której państwo członkowskie, które swoimi działaniami władczymi narusza elementy zasady państwa prawa (art. 2 TUE). Dokładniej rzecz ujmując TS musiał rozstrzygnąć, czy potencjalny systemowy problem dotyczący gwarancji niezawisłości sędziowskich może prowadzić do obalenia domniemania zaufania do systemu prawnego państwa członkowskiego. Zgodnie z opinią 2/13 TS, jest to możliwe wyłącznie w „wyjątkowych okolicznościach”⁴. Wyrok *LM* pokazuje, że taką wyjątkową okoliczność mogą stwarzać również wątpliwości dotyczące gwarancji dla niezawisłości sędziów krajowych, które zresztą wyrok *LM* w pewnym zakresie w stosunku do dotychczasowego orzecnictwa TS rozwija.

W tle wymienionego powyżej zagadnienia pytanie prejudycjalne sądu irlandzkiego w sprawie *LM* nawiązuje do zainicjowanej przez Komisję Europejską procedury na podstawie art. 7 ust. 1 TUE wobec Polski. Źródłem wątpliwości sądu irlandzkiego dotyczących prawidłowego funkcjonowania polskiego systemu prawa była bowiem treść umotywowanego wniosku Komisji złożonego Radzie UE, zawierającego w sobie treść dotychczas wydanych na podstawie komunikatu Komisji Europejskiej „Nowe ramy na rzecz umocnienia praworządności”⁵ zaleceń w sprawie praworządności kierowanych do Polski od lipca 2016 roku⁶, na które do tej pory polski rząd nie zareagował. Wyrok *LM* pokazuje, że tego rodzaju dokumenty sporządzone przez Komisję, nawet jeżeli mają charakter niewiążący, mogą wyrzucić jednak określone skutki prawne, tj. mogą podważyć domniemanie zaufania do systemu prawnego państwa członkowskiego UE.

Drugi wymiar wyroku *LM* ma charakter praktyczny, związany ściśle z wykonywaniem ENA. Dokładniej rzecz ujmując, kwestią prawną, którą TS rozstrzygnął w

⁴ Opinia 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 191-192.

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.03.2014 r. „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014)158 final, dalej: „Komunikat w sprawie praworządności” albo „Komunikat”.

⁶ Zob. zalecenie Komisji (UE) 2016/1374 z 27.07.2016 r. w sprawie praworządności w Polsce; Dz.U. L 217 z 12.08.2016 r., s. 53 (dalej: Zalecenie 2016/1374); zalecenie Komisji (UE) 2017/146 z 21.12.2016 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie (UE) 2017/146 (dalej: Zalecenie 2017/146); Dz.U. L 22 z 27.01.2017 r., s. 65; Zalecenie Komisji (UE) 2017/5320 z 26.07.2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374 oraz 2017/146 C(2017)5320 final (dalej: Zalecenie 2017/5320) oraz Zalecenie Komisji z 20.12.2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniającym zalecenia (UE) 2016/1374, 2017/146 oraz 2017/1520, C(2017) 9050 final (dalej: Czwarte Zalecenie w sprawie praworządności)

tym wyroku było pytanie, czy i na jakich zasadach w świetle art. 1 ust. 3 decyzji ramowej o ENA⁷ sąd krajowy zobowiązany jest wstrzymać wykonanie ENA w sytuacji, w której osoba oczekująca na wydanie twierdzi, że w państwie członkowskim, do którego ma być wydana, występuje ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego przez niezawisłym sądem (art. 47 akapit drugi KPP UE). TS stanął przed rozstrzygnięciem, w jakim zakresie elementy zasady państwa prawa uregulowanej w art. 2 TUE, mogą mieć wpływ na stosowanie konkretnego instrumentu prawnego – w tym wypadku ENA. TS musiał się przy tym zmierzyć ze swoim dotychczasowym orzecznictwem, w szczególności wyrokiem w połączonych sprawach *Aranyosi i Căldăraru*, z którego wynika, że takie wstrzymanie jest możliwe w razie wystąpienia ryzyka naruszenia art. 4 KPP UE⁸ (w kontekście warunków przetrzymywania więźniów w zakładach karnych), a zatem prawa podstawowego mającego bezwzględny charakter i nie podlegającemu w związku z tym, w przeciwieństwie do art. 47 KPP UE, wazeniu pod kątem zasady proporcjonalności.

Zanim w zarysie omówione zostaną powyżej wskazane zagadnienia, warto jeszcze zwrócić uwagę na to, że całe postępowanie przed TS w sprawie *LM* trwało tylko cztery miesiące. Było to możliwe, ponieważ sąd irlandzki wniósł o rozpoznanie tej sprawy w trybie pilnym, a TS się do tego wniosku przychylił ze względu na to, że osoba, której dotyczył ENA, umieszczona została w areszcie.

2. Ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w kontekście ENA w świetle dotychczasowego orzecznictwa TS

Europejski Nakaz Aresztowania funkcjonuje na podstawie zasady wzajemnego zaufania i wzajemnego uznawania. Zasady te są efektem założenia, że każde państwo członkowskie UE dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i przyjmuje, że państwa te dzielą z nim – szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, jak sprecyzowano w art. 2 TUE⁹. Założenie, że państwa członkowskie przestrzegają wartości z art. 2 TUE, w tym zasady państwa prawa, a także prawa UE, które te wartości wprowadza w życie, uzasadnia zaufanie do systemów prawnych państw członkowskich. To zaufanie

⁷ Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z 13.06.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, Dz. Urz. UE 2002, L 190, s. 1 ze zm., dalej: DR ENA. Zob. Art. 1 ust. 3 DR ENA: „Niniejsza decyzja ramowa nie skutkuje modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych i podstawowych zasad prawa zawartych w art. 6 [UE]”.

⁸ Art. 4 KPP UE: Nikt nie może być poddany torturom ani niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

⁹ Opinia 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 168.

umożliwia zaś m.in. uproszczenie transgranicznych procedur prawnych, w tym procedur sądowych. Ponieważ sądy państw członkowskich ufają w to, że każde państwo przestrzega określonych standardów, możliwa jest rezygnacja z dokładnej i drobiazgowej kontroli m.in. orzeczeń sądowych, czy też sytuacji panującej w państwie, do którego wysyłana jest osoba objęta ENA. Domniemywa się bowiem, że wszystkie państwa członkowskie przestrzegają m.in. praw podstawowych. Dodatkowo, jak stwierdza TS, „z zastrzeżeniem wyjątkowych przypadków” organy sądowe nie sprawdzają, czy organy innego państwa członkowskiego rzeczywiście przestrzegały w konkretnym wypadku praw podstawowych, czy innych wartości zagwarantowanych przez Unię¹⁰. To zaś ułatwia utrzymywanie w ramach UE przestrzeni bez granic wewnętrznych zwanej Przestrzenią Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

Na takiej konstrukcji prawnej opiera się również system ENA. Zgodnie z art. 1 ust. 2 decyzji ramowej ENA państwa członkowskie wykonują ENA w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania i zgodnie z przepisami tej samej decyzji ramowej ENA. Wykonujące nakaz organy sądowe mogą odmówić wykonania takiego nakazu wyłącznie z enumeratywnie wyliczonych powodów odmowy wykonania, przewidzianych w decyzji ramowej. Podstawy te mają charakter obligatoryjny (art. 3) albo fakultatywny (art. 4 i 4a). Zaś wykonanie ENA można uzależnić wyłącznie od jednego z warunków ściśle określonych w art. 5 decyzji ramowej ENA. W konsekwencji wykonanie europejskiego nakazu aresztowania stanowi zasadę, zaś odmowa wykonania jest przewidziana jako wyjątek, który należy interpretować ściśle¹¹. Regułą jest zatem to, że w sytuacji, w której obowiązuje domniemanie zaufania do systemu prawnego państwa członkowskiego, nie weryfikuje się stanu ochrony praw podstawowych i praworządności w państwie, do którego ma zostać wysłana osoba objęta ENA.

Jednak, jak stwierdził TS, w „wyjątkowych okolicznościach” uzasadnione może być ograniczenie zasady wzajemnego zaufania (i uznawania) między państwami członkowskimi. W kontekście ENA kluczową rolę odegrał w tym względzie art. 1 ust. 3 decyzji ramowej ENA, zgodnie z którym nie może ona może skutkować modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych zawartych między innymi w KPP UE¹². W wyroku *Aranyosi i Căldăraru* TS wykorzystał ten przepis, by wyinterpretować z niego konieczność ograniczenia domniemania wzajemnego zaufania do systemu prawnego państwa

¹⁰ Opinia 2/13, pkt 192.

¹¹ Zob. wyrok TS z dnia 10 sierpnia 2017 r., *Tupikas*, C-270/17 PPU, EU:C:2017:628, pkt 49, 50.

¹² Zob. wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., *Aranyosi i Căldăraru*, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 83, 85.

członkowskiego ze względu na zagrożenie, jakie państwo członkowskie stworzyło dla praw podstawowych jednostek. Takie zagrożenie stanowiło „wyjątkową okoliczność” w rozumieniu wspomnianej opinii 2/13.

Dokładniej TS orzekł w wyroku *Aranyosi i Căldăraru*, że gdy organ sądowy wykonujący nakaz państwa członkowskiego dysponuje danymi świadczącymi o rzeczywistym niebezpieczeństwie nieludzkiego lub poniżającego traktowania osób pozbawionych wolności (tj. widzi zagrożenie dla art. 4 KPP UE), jest on zobowiązany dokonać oceny istnienia rzeczzonego niebezpieczeństwa, gdy musi podjąć decyzję co do przekazania organom wydającego nakaz państwa członkowskiego osoby objętej ENA. Zatem informacje o potencjalnym niebezpieczeństwie naruszenia art. 4 KPP UE wobec osoby wydawanej na podstawie ENA mogą spowodować uchylenie domniemania zaufania do systemu prawnego państwa członkowskiego. Uzasadniają przy tym następnie dokonanie przez sąd wykonujący ENA konkretnej i indywidualnej weryfikacji zagrożenia dla osoby przekazywanej wykraczającej poza przesłanki enumeratywnie wymienione w art. 3, art. 4 i art. 4a decyzji ramowej o ENA. Taka weryfikacja nie mogła by się odbyć, gdyby domniemanie zaufania nie zostało obalone.

Warto dodać, że w sprawie *Aranyosi i Căldăraru* domniemanie zaufania do systemów prawnych Węgier i Rumunii po kątem przestrzegania art. 4 KPP UE zostało obalone na skutek „obiektywnych, wiarygodnych, dokładnych i należycie zaktualizowanych danych” o warunkach pozbawienia wolności panujących w wydającym nakaz państwie członkowskim. Dane te mogą, zdaniem TS, wynikać w szczególności z międzynarodowych orzeczeń sądowych, takich jak wyroki ETPC, orzeczeń sądowych wydającego nakaz państwa członkowskiego oraz decyzji, sprawozdań i innych dokumentów sporządzanych przez organy Rady Europy lub pochodzących z systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Dodatkowo art. 1 ust. 3 decyzji ramowej o ENA został przez TS zinterpretowany w taki sposób, że gdy po wykonaniu konkretnego badania sąd wykonujący ENA uzna, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w następstwie przekazania do wydającego nakaz państwa członkowskiego osoba przekazywana będzie narażona na rzeczywiste niebezpieczeństwo bycia poddaną we wskazanym państwie członkowskim nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu, to sąd ten może wstrzymać wykonanie ENA¹³. Sąd wykonujący ENA powinien więc upewnić się (na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej o ENA), w jakim zakładzie karnym osadzona zostanie osoba ścigana ENA i jeżeli

¹³ *Aranyosi i Căldăraru*, pkt 98.

nie ma pewności, że zakład ten spełnia wymogi art. 4 KPP UE, zobowiązany jest wstrzymać wydanie osoby objętej ENA. Zatem na podstawie indywidualnego i konkretnego testu może dojść do nieprzewidzianego w samej decyzji o ENA rozstrzygnięcia: do wstrzymania wydania osoby ściganej na podstawie ENA. Wstrzymanie zaś może być wynikiem badania, które jest możliwe pod warunkiem, że obalone zostanie domniemanie zaufania, które leży u podstaw systemu ENA.

3. Ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w kontekście ENA w świetle wyroku *LM*

W wyroku *LM*, w odniesieniu do pierwszej fazy badania, czy nastąpiło obalenie domniemanie zasady wzajemnego zaufania w odniesieniu do polskiego systemu prawnego (test ogólny), jak też w odniesieniu do testu szczegółowego w drugiej fazie, w której badaniu podlega konieczność wstrzymania wykonania ENA (zob. pkt 4), TS zastosował testy wypracowane w wyroku *Aranyosi i Căldăraru*. Dla przypomnienia, w sprawie *LM* sąd krajowy zwrócił się z pytaniem do TS, jakie dokładnie czynności sprawdzające powinien podjąć w sytuacji, w której decydując o przekazaniu osoby wskazanej w ENA, posiada informacje, takie jak zawarte w przyjętym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE uzasadnionym wniosku Komisji, mogące wskazywać na istnienie rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 akapit drugi KPP UE, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowiczej wydającego nakaz państwa członkowskiego (w tym wypadku Polski).

Zdaniem TS, jeżeli osoba wskazana w ENA sprzeciwia się swemu przekazaniu organowi sądowemu wydającemu nakaz i w tym kontekście powołuje się na istnienie systemowych lub co najmniej ogólnych nieprawidłowości, które według niej mogą mieć wpływ na niezawisłość władzy sądowiczej w wydającym ENA państwie członkowskim oraz w ten sposób godzić w istotną treść jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, wykonujący nakaz organ sądowy jest zobowiązany dokonać oceny istnienia rzeczywistego ryzyka narażenia danej osoby na naruszenie tego prawa podstawowego przy podejmowaniu decyzji o przekazaniu jej organom tego państwa członkowskiego (pkt 60). W związku z tym, w pierwszej kolejności, wykonujący ENA organ sądowy powinien, w oparciu o obiektywne, wiarygodne, dokładne i należyście zaktualizowane informacje o funkcjonowaniu systemu sądowego w wydającym nakaz państwie członkowskim, dokonać oceny istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, związanego z brakiem niezależności sądów tego państwa członkowskiego,

z uwagi na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w tym państwie. Zdaniem TS, informacje zawarte w uzasadnionym wniosku skierowanym niedawno przez Komisję do Rady na podstawie art. 7 ust. 1 TUE są szczególnie istotne w kontekście tej oceny (pkt 61). Ponadto, takiej oceny należy dokonać w świetle standardu ochrony prawa podstawowego gwarantowanego w art. 47 akapit drugi KPP UE (pkt 62).

Po pierwsze, na uwagę zasługuje, że domniemanie zaufania do systemu prawnego państwa członkowskiego może zostać obalone na skutek informacji dotyczących problemów z niezależnością sądownictwa w państwie członkowskim. W sprawie *LM* Trybunał uznał bowiem, że „wyjątkową okolicznością” uzasadniającą uchylenie wzajemnego zaufania jest rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego danej osoby do niezależnego sądu. Zdaniem TS stanowi automatycznie naruszenie „istotnej treści” prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 47 KPP UE). Oznacza to, że TS przyznał gwarancjom niezawisłości sędziowskiej centralną rolę w unijnym systemie ochrony prawnej, który opiera się na współpracy sądów krajowych z TS. Waga tej roli jest dla TS porównywalna z bezwzględny prawem podstawowym wyrażonym w art. 4 KPP UE (niehumanitarnego lub poniżającego traktowania), które uzasadniało obalenie domniemania wzajemnego zaufania w wyroku *Aranyosi i Căldăraru*. Niezawisłość sędziowska ma, zdaniem TS, kluczowe znaczenie dla gwarancji praw, której jednostki wywodzą z prawa UE i zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim, w szczególności określonej w art. 2 TUE zasadzie państwa prawa (pkt 48). Niezawisłość sędziowska ma także istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej w ramach UE, np. w kontekście procedury prejudycjalnej uregulowanej w art. 267 TFUE (pkt 54). Tym samym TS rozszerzył zakres „wyjątkowych okoliczności”, które mogą uzasadniać ograniczenie zasady wzajemnego zaufania, a przez to zasady wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych, między państwami członkowskimi. Z wyroku *LM* wynika, że w kontekście ENA istotna treść względnych praw podstawowych będzie mogła powodować skutki porównywalne do naruszenia przez państwa członkowskie bezwzględnych praw podstawowych. Ten wymiar wyroku *LM* może mieć znaczenie wykraczające poza tylko stosowanie ENA i wpływać na wszystkie elementy unijnego systemu prawnego bazujące na zasadzie zaufania do systemów prawnych państw członkowskich UE.

Po drugie, na uwagę zasługuje też, obecne już w wyroku *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, stwierdzenie TS, że gwarancje niezależności sądów krajowych są niezbędnym składnikiem zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 TUE), a przez to elementem zasady państwa prawa (art. 2 TUE). Co ciekawe, przekładając te założenia na

decyzję ramową o ENA, Trybunał dodał do art. 1 ust. 3 decyzji ramowej wprost art. 2 TUE (pkt 45), którego nie ma w treści przepisu, a który wspomina jedynie o art. 6 TUE¹⁴. TS stwierdził, że art. 1 ust. 3 decyzji ramowej o ENA przewiduje, że nie może ona skutkować modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych „oraz podstawowych zasad prawa, które zostały określone w art. 2 i 6 TUE”. Takie sformułowanie w wyroku *LM* może być otwarciem furtki do uwzględnienia w kontekście ENA (poprzez interpretację jej art. 1 ust. 3) innych wartości ujętych w art. 2 TUE (np. demokracji).

Po trzecie, na uwagę zasługuje, że w ramach pierwszego etapu oceny – TS uznał informacje zawarte w uzasadnionym wniosku skierowanym przez Komisję Europejską do Rady na podstawie art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej za „szczególnie istotne”. Trybunał rozszerzył tym samym źródła informacji, które powinien uwzględnić w swojej ocenie sąd decydujący o ewentualnym wstrzymaniu wykonania ENA. Należy przypomnieć, że w wyroku w sprawie *Aranyosi i Căldăraru* orzekł, że takie informacje mogą wynikać „w szczególności z międzynarodowych orzeczeń sądowych, takich jak wyroki ETPC, orzeczeń sądowych wydającego nakaz państwa członkowskiego oraz decyzji, sprawozdań i innych dokumentów sporządzanych przez organy Rady Europy lub pochodzących z systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych” (pkt 89). Z wyroku *LM* wynika zaś dodatkowo, że wniosek Komisji złożony na podstawie art. 7 ust. 1 TUE może stanowić jeden z dokumentów będących przyczyną uchylenia domniemania zaufania do polskiego systemu prawnego i upoważnić sądy innych państw członkowskich do weryfikacji, w ramach drugiego etapu badania, konkretnej sytuacji osoby, która ma być przekazana na podstawie ENA, względem wykrytego systemowego problemu. W normalnych okolicznościach, z uwagi na zasadę wzajemnego zaufania, takie badanie byłoby na gruncie ENA niedopuszczalne. Co więcej, w świetle traktatów, wniosek Komisji z art. 7 TUE, jak też odzwierciedlone w jego treści zalecenia w sprawie praworządności, z założenia nie mają charakteru wiążącego dla sądów krajowych państw członkowskich. W świetle wyroku *LM* można jednak wysnuć wniosek, że TS nadał miękkim instrumentom kontroli i monitorowania systemów prawnych w państwach członkowskich nową istotną funkcję, której państwa członkowskie powinny się obawiać. Tym samym bowiem wiarygodne dokumenty sprawozdające sytuację w danym państwie członkowskim mogą być przyczyną utraty zaufania do systemu prawnego danego państwa. Przyszłe orzecznictwo pokaże, jak daleko

¹⁴ Art. 1 ust. 3 DR ENA: „Niniejsza decyzja ramowa nie skutkuje modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych i podstawowych zasad prawa zawartych w art. 6 [UE]”.

TS posunie się w tym względzie i czy za takie dokumenty mogą zostać uznane np. także zalecenia Komisji w sprawie praworządności, dokumenty monitorujące Parlamentu Europejskiego, czy też raporty organizacji pozarządowych. W porównaniu z wyrokiem *Aranyosi i Căldăraru*, w którym systemowe nieprawidłowości zostały stwierdzone wieloma wyrokami ETPC, wyrok *LM* prezentuje znacząco łagodniejsze podejście do obiektywnych źródeł informacji.

Po czwarte, należy zwrócić uwagę na okoliczność, że TS w pewnym zakresie rozwinął swoje orzecznictwo dotyczące standardu gwarancji niezależności sądów krajowych, wedle którego należy oceniać zagrożenie dla jednostki. W uzasadnieniu Trybunał odwołał się m.in. kilkakrotnie do orzeczenia w sprawie *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* zawierające wcześniejsze orzecznictwo TS w tym względzie. W tym świetle, niezawisłość sędziowska obejmuje dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz pozostając pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Niezbędna wolność od tego rodzaju wpływów z zewnątrz wymaga określonych gwarancji, takich jak nieusuwalność, chroniących osoby, którym powierzono zadanie sądenia. Drugi aspekt, o charakterze wewnętrznym, łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa.

Gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do sprzecznych ze sobą interesów. Aby uznać, że dany organ spełnia warunek dotyczący niezawisłości, orzecznictwo wymaga w szczególności, aby przypadki odwołania członków tego organu były oparte na wyraźnych przepisach ustawowych.

Warto jednak zwrócić szczególną uwagę na paragraf 67 wyroku *LM*, w którym TS uznał, że wymóg niezawisłości zakłada również, iż system środków dyscyplinarnych dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, przewiduje niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń

sądowych. W ocenie TS, normy, które określają zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, które przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 KPP UE, w tym prawo do obrony, oraz które przyznają możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezawisłości władzy sędziowskiej. W kontekście zmian w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów, w tym dopuszczenia dowodów zdobytych niezgodnie z prawem¹⁵ i powołania nowej Izby Dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym to niezwykle ważne stwierdzenia ze strony Trybunału odnoszące się praktycznie wprost do sytuacji panującej w polskim systemie prawnym.

4. Wstrzymanie wykonania ENA w świetle wyroku LM

Jeżeli na pierwszym etapie badania sąd krajowy dojdzie do wniosku, że domniemanie zaufania do systemu prawnego zostało obalone, to na drugim etapie sąd krajowy powinien sprawdzić osobistą sytuację osoby, która ma być przekazana na podstawie ENA, względem wykrytego systemowego problemu dotyczącego niezawisłości sądów. Sąd krajowy powinien w konkretny i dokładny sposób, dokonać oceny, czy w okolicznościach rozpatrywanej sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy aby uznać, że ścigana osoba będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia istotnej treści jej prawa do rzetelnego procesu sądowego. W ramach takiej oceny wykonujący nakaz organ sądowy powinien w szczególności zbadać, w jakim stopniu nieprawidłowości systemowe lub ogólne w odniesieniu do niezawisłości sądów wydającego nakaz państwa członkowskiego, o których świadczą informacje posiadane przez wykonujący nakaz organ sądowy, mogą mieć wpływ na właściwe sądy tego państwa w zakresie prowadzenia postępowania wobec osoby ściganej. Jeżeli z tego badania wynika, że te nieprawidłowości mogą mieć wpływ na te sądy, wykonujący ENA organ sądowy powinien jeszcze ocenić, w świetle szczególnych obaw wyrażonych przez zainteresowaną osobę i ewentualnie przekazanych przez nią informacji, jej sytuację osobistą, jak również charakter przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekst faktyczny, na którym opiera się ENA.

¹⁵ Zob. M. Matczak, List przyjaciela sądu do Trybunału Sprawiedliwości UE, <https://archiwumosiatsynskiego.pl/wpis-w-debacie/m-matczak-amicus-curiae-pisze-do-trybunalu-sprawiedliwosci-ue-wersja-polska//>

Po pierwsze, z powyższych twierdzeń TS wynika, że prawdopodobnie nie wystarczy, by osoba ścigana wykazała, że sama konstrukcja systemu sądowego zawiera wady i może spowodować, że poszczególne sądy okażą się nie spełniać wymogu niezawisłości. Osoba ścigana będzie musiała w postępowaniu przed sądem wykazać dodatkowo, że władza w danym państwie członkowskim ma w stosunku do niej szczególny powód, by wykorzystać stworzoną przez działania legislacyjne możliwość nacisku na sądy. Taką okolicznością może być np. przynależenie do opozycji politycznej, sprawy związane z interesem Skarbu Państwa, ale także sytuacje, w których władze państwa członkowskiego swoimi wypowiedziami publicznymi łamią zasadę domniemania niewinności.

Po drugie, istnieją pewne wątpliwości co do tego, jaką wagę sąd krajowy może przyznać poszczególnym czynnikom, za pomocą których zobowiązany jest ustalić, czy ścigana osoba będzie narażona na ryzyko naruszenia jej prawa do rzetelnego procesu obowiązkowo sądu krajowego. Nie jest bowiem jasne, czy takie ryzyko wystąpi jeżeli wskazują na to wszystkie czynniki wskazane w pkt 74 i 75 wyroku *LM*, czy też za wystarczające należy uznać, że sąd krajowy uzna, że już niektóre z nich mogą samodzielnie przesądzić o wystąpieniu takiego ryzyka. TS stwierdza bowiem, że sąd krajowy powinien „w szczególności” zbadać, w jakim stopniu nieprawidłowości systemowe lub ogólne w odniesieniu do niezawisłości sądów wydającego nakaz państwa członkowskiego, o których świadczą informacje posiadane przez wykonujący nakaz organ sądowy, mogą mieć wpływ na właściwe sądy tego państwa w zakresie prowadzenia postępowania wobec osoby ściganej (pkt 74). Następnie jednak stwierdza, że dodatkowo organ sądowy „powinien” jeszcze ocenić ryzyko, „w świetle szczególnych obaw wyrażonych przez zainteresowaną osobę i ewentualnie przekazanych przez nią informacji” oraz „w świetle jej sytuacji osobistej, jak również charakteru przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekstu faktycznego, na którym opiera się ENA”. Jest oczywiście jasne, że wszystkie te czynniki należy zbadać, nie jest natomiast jasne, czy wszystkie z nich muszą wskazywać na ryzyko dla jednostki, czy też wystarczy, że wskazują na to ryzyko tylko niektóre z nich. To w tym miejscu rozstrzygnie się, czy np. ogólna rozległa wada systemu sądownictwa w kontekście jego niezależności może przesądzić o wystąpieniu ryzyka koniecznego do wstrzymania ENA, czy też, jak była o tym mowa w poprzedzającym akapicie, konieczne będzie wykazanie, że władza ma szczególnie powód, by korzystać z furtek stworzonych w systemie, by wpływać na sądy w kontekście konkretnej ściganej osoby.

Po trzecie, TS podkreślił, że to do sądu krajowego należy ocena, którą należy wykonać w sposób konkretny i dokładny, czy w okolicznościach rozpatrywanej istnieją

poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że ścigana osoba będzie narażona na ryzyko naruszenia jej prawa do rzetelnego procesu w następstwie przekazania do wydającego ENA państwa członkowskiego. Sytuacja byłaby inna, gdyby Rada Europejska podjęła jednogłośnie decyzję na podstawie art. 7 ust. 2 TUE, a więc stwierdzającą poważne i trwałe naruszenie w wydającym ENA państwie członkowskim zasad określonych w art. 2 TUE, takich jak zasada państwa prawnego, a następnie Rada zawiesiła stosowanie decyzji ramowej w sprawie ENA względem tego państwa członkowskiego na podstawie art. 7 ust. 3 TUE. W takim przypadku wykonujący ENA organ sądowy byłby zobowiązany automatycznie odmówić wykonania każdego ENA wydanego przez to państwo członkowskie, bez konieczności dokonywania jakiegokolwiek konkretnej oceny rzeczywistego ryzyka wpływu na istotną treść prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, na które to ryzyko narażona jest dana osoba. Wymaga podkreślenia, że wbrew niektórym opiniom, Trybunał nie powiedział w wyroku *LM*, że tylko Rada w procedurze z art. 7 TUE może oceniać standardy praworządności i niezawisłości w państwach członkowskich. Trybunał uznał jedynie, że w razie skorzystania z tej ścieżki ENA zostałyby zawieszony automatycznie. Wstrzymanie wykonania ENA, także ze względu na problemy z niezawisłością sędziowską, czy innymi elementami praworządności, możliwe jest również w innym trybie, niż procedura z art. 7 TUE. Takie podejście TS można tłumaczyć także względami pragmatycznymi: gdyby w wyroku *LM* uznał, że polska „reformacja” sądownictwa sprawiła, że nie można już mówić w Polsce o niezależnych sądach, to w zasadzie polskie sądy zostałyby jednym ruchem i względem wszystkich instrumentów prawnych wyłączone ze współpracy sądowej w ramach UE. Nie mogłyby wówczas zadawać np. pytań prejudycjalnych. Podejście na zasadzie konieczności wykazania indywidualnego ryzyka nie wyklucza tego, że poszczególne sądy zachowują niezależność. Pozwoli to w przyszłości współpracować TS z sądami polskimi pomimo godzących w niezawisłość sędziowską zmian legislacyjnych w polskim systemie prawa.

Po czwarte, sformułowanie zawarte w pkt 60 wyroku, że „osoba musi sprzeciwić się przekazaniu” świadczy o tym, że to osoba objęta ENA będzie musiała podnieść zarzut zmierzający do obalenia domniemania wzajemnego zaufania i następnie wskazać na nieprawidłowości, które mają wpływ na niezawisłość sądów (pkt 60). Wówczas sąd krajowy jest zobowiązany do dokonania oceny tych argumentów. Kwestia dalszych dowodów i informacji, po które sąd musi sięgać (pkt 61) może się odbywać już poza wnioskiem zainteresowanego zarówno co do obalenia domniemania (pkt 61 i nast.) jak i w obrębie testu konkretnego (pkt 74-77) – zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej. W szczególności,

podobnie jak w wyroku *Aranyosi i Căldăraru* sąd wykonujący ENA „powinien” jednak wystąpić do wydającego nakaz organu sądowego, na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej o ENA, o przekazanie wszelkich informacji uzupełniających, niezbędnych jego zdaniem do oceny istnienia ryzyka dla jednostki. Ten zaś może mu dostarczyć wszelkich obiektywnych informacji dotyczących ewentualnych zmian dotyczących warunków ochrony gwarancji niezawisłości sądownictwa, które mogą wykluczać istnienie tego ryzyka dla danej osoby.

Wreszcie, po piąte, wyrok *LM* nie wskazuje jasno, jakie jest ostatecznie kryterium wstrzymania wykonania ENA, które powinien zastosować sąd wykonujący ENA. Z jednej strony jest mowa o konieczności stwierdzenia, że „ścigana osoba będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia istotnej treści jej prawa do rzetelnego procesu sądowego”. O problemie z doborem i znaczeniem poszczególnych elementów czynników badania przeprowadzanego w tym względzie przez sąd krajowy była mowa powyżej. Niemniej, TS stwierdza również, że wstrzymanie ENA powinno nastąpić, jeżeli sąd wykonujący ENA „nie wykluczy istnienia rzeczywistego ryzyka narażenia danej osoby w tym państwie członkowskim na naruszenie jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu, a w konsekwencji istotnej treści jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego” (pkt 78). Pomiędzy wykazaniem, że ryzyko dla praw konkretnej jednostki wystąpiło, a wykazaniem, że to ryzyko dla praw konkretnej jednostki nie jest wykluczone występuje różnica. Wykazanie, że nie jest wykluczone wystąpienie ryzyka jest łatwiejsze, niż wykazanie, że takie ryzyko rzeczywiście wystąpi. Gdyby przyjąć koncepcję wykluczenia ryzyka, tylko całkowite wykluczenie wystąpienia ryzyka powodowałoby wykonanie ENA. Wszystkie inne sytuacje powodowałyby zaś jego wstrzymanie.

5. Szerszy wymiar wyroku *LM* w kontekście ENA

Wyrok *LM* w swej głównej części odnosi się przede wszystkim do procedury badania, czy osoba ścigana na podstawie ENA będzie miała w państwie, do którego ma zostać wydana, szansę na uczciwy proces. Niemniej, prawdziwym problemem dla polskiego systemu prawnego w kontekście ENA może być ten element wyroku *LM*, który nie został rozwinięty przez Trybunał z uwagi na to, jak sformułowane zostało pytanie prejudycjalne sądu irlandzkiego. Chodzi o ten fragment, w którym TS stwierdza, że wymogi skutecznej ochrony sądowej, w tym unijne standardy niezawisłości musi spełniać również sąd, który wydaje ENA, jak też sąd, który wykonuje ENA (pkt 56). TS stwierdza, że jest konieczne, by „nie tylko orzeczenie w sprawie wykonania europejskiego nakazu aresztowania, ale także

orzeczenie dotyczące wydania takiego nakazu były wydawane przez organ sądowy spełniający wymogi skutecznej ochrony sądowej – w tym gwarancji niezawisłości – a tym samym aby cała procedura przekazywania osób między państwami członkowskimi uregulowana w decyzji ramowej 2002/584 była wykonywana pod kontrolą sądową”.

To oznacza, że problemy z niezawisłością dotyczące polskich sądów mogą prowadzić nie tylko do takiego skutku, że osoby ścigane na podstawie ENA wydanych przez polskie organy sądowe nie będą Polsce wydawane, ale że polskie sądy zostaną wyłączone z obiegu ENA, ponieważ nie będą mogły wystawiać ENA, ani wykonywać ENA w przypadku, gdy zostanie on wystawiony przez organy sądowe z innych państw członkowskich. W tym zakresie znaczenie ma jedynie kryterium niezawisłości, a nie rygorystyczne testy właściwe dla oceny wydania osoby ściganej ustanowione w wyroku *LM*. Ocena tego kryterium będzie więc mniej złożona. W efekcie, jeżeli organ sądowy, który wystawi ENA nie będzie spełniał wymogu niezależności, dokument wystawiony przez ten organ nie będzie ENA w rozumieniu decyzji ramowej o ENA. Jest to więc istotne dodatkowe ryzyko wynikające z wyroku *LM* dla uczestnictwa Polski w systemie przekazywania na podstawie ENA.

6. Podsumowanie

Wyrok *LM* i ustanowiony w nim wymóg dwustopniowego testu może sprawić (w zależności od tego, jak w dalszym orzecznictwie wyjaśnione zostaną dalsze podniesione w tym tekście wątpliwości dotyczące kryteriów oceny, które stosować powinien sąd krajowy), że nie będzie łatwo wstrzymać wydanie osoby ściganej na podstawie ENA do Polski. Niemniej, kluczowe znaczenie dla systemu prawa unijnego i zagadnień związanych z ochroną praworządności będzie miała prawdopodobnie pierwsza część tego wyroku. Wynika z niej, że wniosek Komisji na podstawie art. 7 ust. 1 TUE ma potencjał, by podważyć zaufanie do polskiego systemu prawnego i uchylić funkcjonujące w tym zakresie domniemanie wzajemnego zaufania. Ten element jest najmocniejszą częścią wyroku *LM*, mogąca wywołać wiele niekorzystnych skutków dla Polski w kontekście całego prawa UE. Oznacza bowiem, że polskiemu systemowi nie można ufać ze względu na systemowe problemy z niezależnością sądownictwa. Ten element może mieć znaczenie dla wielu innych obszarów prawa UE: współpracy sądowej w sprawach cywilnych, swobód rynku wewnętrznego, czy praw chronionych Kartą w zakresie zastosowania prawa UE. Jak słusznie pisze Agnieszka Frąckowiak-Adamska, skutkiem wyroku *LM* może być podważenie zaufania do polskiego systemu prawnego w kontekście wszystkich aktów prawa unijnego bazujących

na wzajemnym zaufaniu¹⁶. Może się więc okazać, że wyrok *LM* z tego powodu będzie miał mniejsze praktyczne skutki w kontekście wydawania do Polski osób ściganych, a większe w innych obszarach prawa UE.

Bibliografia uzupełniająca:

von Bogdandy, Armin, Bogdanowicz, Piotr, Canor, Iris, Schmidt, Matthias; Taborowski, Maciej: *Drawing Red Lines and Giving (Some) Bite – the CJEU’s Deficiencies Judgment on the European Rule of Law*, *VerfBlog*, 2018/8/03

<https://verfassungsblog.de/drawing-red-lines-and-giving-some-bite-the-cjeus-deficiencies-judgment-on-the-european-rule-of-law/>

Bogdanowicz P., Taborowski P., Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie „Celmer”. Analiza w 10 punktach, 30 lipca 2018 r.

<https://archiwumosiatynskiego.pl/wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-w-sprawie-celmer-analiza-w-10-punktach/>

Frąckowiak-Adamska A., Mutual trust and independence of the judiciary after the CJEU judgment in *LM* – new era or business as usual?, 15 sierpnia 2018 r.

<http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/08/mutual-trust-and-independence-of.html>

Grabowska-Moroz B., Co orzekł Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Celmer*? Analiza komentarzy po wyroku oraz stanowiska Rządu RP

<https://archiwumosiatynskiego.pl/co-orzekl-trybunal-sprawiedliwosci-w-sprawie-celmer/>

¹⁶ Frąckowiak-Adamska A., Mutual trust and independence of the judiciary after the CJEU judgment in *LM* – new era or business as usual?, 15 sierpnia 2018 r.

<http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/08/mutual-trust-and-independence-of.html>