

**Co orzekł Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Celmer*?  
Analiza komentarzy po wyroku oraz stanowiska Rządu RP**

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 25 lipca 2018 r. w sprawie *Celmer*<sup>1</sup> spotkał się z licznymi komentarzami – publicystycznymi, politycznymi i prawniczymi. Minister Sprawiedliwości podczas briefingu prasowego zorganizowanego cztery godziny po ogłoszeniu wyroku stwierdził, że „sentencja wyroku jest bliska stanowisku polskiego rządu”. W komunikacie prasowym Ministerstwa<sup>2</sup> dodatkowo wskazano, że „stanowisko Trybunału (...) jest w pełni zgodne z polskimi przepisami implementującymi decyzję ramową w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania”. Z dokumentacji uzyskanej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka<sup>3</sup> oraz Forum Obywatelskiego Rozwoju wynika jednak, że dużej części argumentów i sugestii podniesionych przez Rząd RP podczas postępowania Trybunał nie podzielił.

**Wniosek Komisji Europejskiej – źródło informacji czy zbiór subiektywnych opinii?**

W stanowisku z 7 maja 2018 r.<sup>4</sup> Rząd RP argumentował m.in., że pytanie sądu irlandzkiego zostało oparte **jedynie na wniosku Komisji Europejskiej<sup>5</sup> z grudnia 2017 r.**, które inicjowało postępowanie na podstawie art. 7 Traktatu w sprawie zagrożenia zasady praworządności oraz że oceny zawarte w tym wniosku są „jak najbardziej subiektywne”. Zdaniem Rządu uwiarygodnienie tego dokumentu wymagało ze strony sądu irlandzkiego „zgodnie z prawem do rzetelnego procesu” zasięgnięcia stanowiska polskich władz jako bezpośrednio zainteresowanych. Ponadto Rząd RP zarzucił sądowi irlandzkiemu brak pełnej wiedzy na temat dialogu między Polską a Komisją, który dotychczas – zdaniem Rządu RP – „poczynił postępy i wpływa (w pewnym zakresie) na kształt reformy sądownictwa w Polsce”. Przykładem takiego postępu ma być ustawa z 12 kwietnia 2018 r., która „umożliwiła” opublikowanie wydanych z naruszeniem prawa wyroków Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji, zdaniem Rządu RP, „ustalenia poczynione przez sąd irlandzki co do stanu praworządności w Polsce nie są oparte ani na obiektywnych, ani na wszechstronnych, ani też na aktualnych informacjach”.

Tymczasem TSUE orzekł, że „informacje zawarte w uzasadnionym wniosku skierowanym niedawno przez Komisję do Rady na podstawie art. 7 ust. 1 TUE są **szczególnie istotne** dla przeprowadzenia oceny „istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, związanego z brakiem niezawisłości sądów tego państwa członkowskiego, z uwagi na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w tym państwie”<sup>6</sup>.

Dotychczas taki wniosek sformułowano jedynie w odniesieniu do zmian prawa zachodzących w Polsce, więc nie stwarza to jeszcze wyraźnych podstaw do ferowania takich ocen w odniesieniu do innych państw członkowskich. Być może sytuacja zmieni się, kiedy Parlament Europejski skieruje na podstawie art. 7 wniosek do Rady w sprawie sytuacji na Węgrzech<sup>7</sup>. Tymczasem w stanowisku

1 Sprawa Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire), C-216/18 PPU.

2 *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE zgodny z sugestiami polskiego rządu* - <https://www.ms.gov.pl/pl/informacje/news,11435,wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-ue-zgodny-z.html>.

3 <http://www.hfhr.pl/wyrok-tsue-jakie-argumenty-przedstawil-polski-rzad>

4 <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/08/uwagi-Polski.pdf>

5 Reasoned Proposal under Article 7(1) for a Council Decision – [http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc\\_id=49108](http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=49108).

6 Pkt 61.

7 Draft report on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL)) Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs 2017/2131(INL) – <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARG+PE-620.837+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>.

Rządu RP można znaleźć również stwierdzenie, że „nie można byłoby wykluczyć, że również sądy polskie mogłyby uznawać Irlandię za państwo niespełniające wymagań praworządności i w rezultacie odmawiać stosowania mechanizmu ENA w stosunkach z tym państwem”. W świetle wyroku TSUE z 25 lipca 2018 r. stwierdzenie takie jest zdecydowanie zbyt daleko idące, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że w stosunku do Irlandii nie jest obecnie prowadzone żadne postępowanie przed organami międzynarodowymi (Unii Europejskiej, Rady Europy czy ONZ), które dotyczyłoby naruszenia przez to państwo zasady praworządności czy systemowych zagrożeń niezależności sądów. Z tego też względu zbyt daleko idące są sugestie, że wyrok TSUE poszerzył kompetencje polskich sądów. Wyrok wpłynie na sposób interpretacji prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego.

Na marginesie warto zaznaczyć, że sąd irlandzki w pytaniu prejudycjalnym analizował nie tylko wniosek Komisji Europejskiej z grudnia 2017 r., ale również opinie Komisji Weneckiej w sprawie zmian ustaw sądowych oraz prawa o prokuraturze. W oparciu o informacje tam zawarte sąd sformułował własne oceny w odniesieniu do zmian prawa, które zostały wprowadzone w Polsce. Ponadto krytyczne opinie w odniesieniu do zmian w wymiarze sądownictwa wyraziły dotychczas Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. niezależności wymiaru sprawiedliwości, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Parlament Europejski, Komitet Praw Człowieka ONZ, Europejska Sieć Rad Sądownictwa, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, przedstawiciele państw w ramach Rady Praw Człowieka ONZ oraz organizacje pozarządowe<sup>8</sup>.

### Co może ocenić sąd krajowy?

Zdaniem Rządu RP „sąd irlandzki nie był w ogóle uprawniony do badania stanu praworządności w Polsce ani do dokonywania jakichkolwiek ocen w tym względzie”. Rząd RP sformułował również argument, że „sądy krajowe nie są (...) odpowiednio wyposażone do tego, aby dokonywać złożonych **ocen wszystkich elementów prawnych i faktycznych**, które składają się na stan praworządności w systemach prawnych innych państw członkowskich”. W ocenie TSUE (a wcześniej również rzecznika generalnego E. Tancheva<sup>9</sup>) to właśnie do sądu krajowego należy ocena ewentualnych zagrożeń dla prawa do rzetelnego postępowania sądowego, które mogą wynikać m.in. z wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego stanu praworządności w Polsce.

### Wyrok *Aranyosi i Căldăraru* a sprawa polska – konieczność dwuetapowego badania zagrożeń prawa do sądu

W swoim stanowisku Rząd RP sformułował również argumenty wynikające z analizy wyroku *Aranyosi i Căldăraru*<sup>10</sup>, który dotyczył możliwości odmowy przekazania podejrzanego na podstawie ENA do państwa, w którym warunki w więzieniach mogłyby naruszyć zakaz niehumanitarnego traktowania. Trybunał w wyroku *Aranyosi* orzekł o konieczności przeprowadzenia dwuetapowego badania – generalnego dotyczącego stanu przestrzegania praw człowieka w więzieniach, jak również indywidualnego dotyczącego konkretnej osoby, która będzie odbywała karę w danej jednostce penitencjarnej. Zdaniem Rządu RP „jest oczywiste, że **żaden z warunków testu *Aranyosi i Căldăraru* nie został spełniony w niniejszej sprawie**”.

8 M.in. Human Rights Watch, Amnesty International, American Bar Association.

9 Opinia rzecznika generalnego E. Tancheva przedstawiona w dniu 28 czerwca 2018 r., sprawa C-216/18 PPU Minister for Justice and Equality przeciwko LM (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa).

10 Wyrok z 5 kwietnia 2016 r., *Aranyosi i Căldăraru* (C-404/15 i C-659/15 PPU).

W wyroku z 25 lipca 2018 r. Trybunał pozostawił sądowi krajowemu ocenę, czy warunki z obu elementów testu *Aranyosi i Căldăraru* zostały spełnione. Sąd irlandzki w pytaniu prejudycjalnym wyraźnie przesądził to, iż pierwszy element tego testu został spełniony. Taką konkluzję wzmacnia uznanie przez TSUE, że sąd krajowy może posiłkować się przy dokonywaniu tej oceny uzasadnionym wnioskiem Komisji z grudnia 2017 r.

Minister Sprawiedliwości podczas konferencji prasowej 25 lipca 2018 r. wskazał, że „**TSUE subtelnie pouczył ten sąd [irlandzki], że należy stosować procedury, które są obowiązujące od lat**”. Procedura, do której odnosi się Minister obowiązuje od czasu wydania w 2016 roku wyroku w sprawie *Aranyosi i Căldăraru*, który dotyczył zakazu niehumanitarnego traktowania (art. 4 KPP) w więzieniach państw członkowskich. W sprawie *Celmer* TSUE poszerzył możliwość zastosowania procedury *Aranyosi i Căldăraru*, tj. odmowy wydania podejrzanego na podstawie ENA również w sytuacji zagrożeń dla prawa do rzetelnego postępowania sądowego (art. 47 KPP). Trudno zatem uznać, że sąd irlandzki powinien stosować procedury obowiązujące od lat, ponieważ procedura ta – w odniesieniu do spraw dotyczących możliwego naruszenia art. 47 KPP – została wyrażona właśnie w wyroku z 25 lipca 2018 r.

Trybunał Sprawiedliwości zgodził się natomiast z argumentem Rządu RP, że sam wniosek Komisji z grudnia 2017 r. nie uzasadnia zawieszenie stosowania ENA wobec Polski, co wynika m.in. z brzmienia motywu 10. decyzji ramowej<sup>11</sup>. Przewiduje możliwość podjęcia takiej generalnej decyzji jedynie przez Radę Europejską na podstawie art. 7. **Pytanie sądu irlandzkiego nie zmierzało jednak do generalnego zawieszenia wykonywania wszystkich ENA wobec Polski, a miało na celu określenie zakresu obowiązków, które sąd musi spełnić podejmując decyzję o odmowie wydania na podstawie ENA w konkretnej sprawie.**

#### **Polityk/minister/prokurator\* - niepotrzebne skreślić**

Rząd podniósł w stanowisku z 7 maja 2018 r., że „połączenie stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego nie było jako takie kwestionowane nawet przez Komisję Wenecką”. Stwierdzenie takie jest **nieprawdziwe**. Komisja Wenecka w opinii z grudnia 2017 r. na temat Prawa o prokuraturze wskazała, że jej zdaniem system prokuratorski powinien zostać odpolityczniony oraz że urzędy Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości powinny zostać rozdzielone<sup>12</sup>.

W dalszej kolejności Rząd podnosi, że „**ani Prokurator Generalny, ani Minister Sprawiedliwości nie sprawuje nad sędziami jakiegokolwiek władzy**”. Rząd w swoim stanowisku pyta, „czy zdaniem (...) sądu [irlandzkiego] Minister Sprawiedliwości wywierałby naciski na prezesa właściwego sądu, po to, aby ten z kolei wpłynął na sędziów orzekających, aby ci pozbawili oskarżonego LM prawa do obrony?”. Rząd wskazał przy tym na „daleko posuniętą absurdalność tego rodzaju dywagacji”.

Takie stanowisko zdaje się pomijać fakt, iż oprócz szeregu uprawnień z zakresu postępowania dyscyplinarnego czy nadzoru nad prezesami oraz dyrektorami sądów, Minister Sprawiedliwości na podstawie ustawy z lipca 2017 r. uzyskał kompetencję do arbitralnego usuwania i powołania

11 Motyw 10.: „Mechanizm europejskiego nakazu aresztowania opiera się na wysokim stopniu zaufania w stosunkach między Państwami Członkowskimi. Jego wykonanie można zawiesić jedynie w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z Państw Członkowskich zasad określonych w art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, ustalonych przez Radę na podstawie art. 7 ust. 1 wymienionego Traktatu ze skutkami określonymi w jego art. 7 ust. 2.”.

12 *The Venice Commission is of the opinion that the prosecutorial system should be depoliticised and that the offices of the Public Prosecutor General and that of the Minister of Justice be separated*, pkt 112.

prezesów i wiceprezesów sądów przez okres 6 miesięcy<sup>13</sup>. Media informowały dotychczas o przypadkach nacisków wiceministra sprawiedliwości na prezesa sądu w zakresie powołania konkretnych osób na stanowisko wiceprezesa<sup>14</sup>. Istnieją zatem warunki, w których władza wykonawcza pośrednio może próbować wpływać na sędziów w sytuacji, w której istniejące narzędzia ochrony niezawisłości sędziowskiej (np. Krajowa Rada Sądownictwa wybrana przez polityków) mogą okazać się niewystarczające. Wszystkie te elementy będą wpływały na ocenę sądu irlandzkiego dotyczącego występowania w Polsce realnego ryzyka dla prawa do rzetelnego postępowania sądowego.

### Czy „reformy sądów” ma wpływ na ... prawo do sądu?

W swoim stanowisku Rząd RP uznał również, że „sąd irlandzki nie stwierdził nieprawidłowości w odniesieniu do żadnego z aspektów prawa do rzetelnego procesu”, a wskazane przez sąd irlandzki zmiany („nominacje osobowe do Trybunału Konstytucyjnego, brak publikacji (kilku) orzeczeń tego Trybunału, zmiany osobowe w Krajowej Radzie Sądownictwa i Sądzie Najwyższym, istnienie „władzy dyscyplinarnej” Ministra Sprawiedliwości nad prezesami sądów”) **nie mają związku z prawem do rzetelnego procesu**. Co więcej, w ocenie Rządu, zmiany te mają tylko hipotetyczny i bardzo pośredni związek z prawem do rzetelnego procesu.

Tymczasem Trybunał szczegółowo przeanalizował standardy dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a tym samym trudno przyjąć, że TSUE mógł uznać podstawy pytania sądu irlandzkiego za hipotetyczne. Standardy, które przytoczył TSUE odnoszą się do wszystkich państw członkowskich UE. Szczególną uwagę komentatorów zwraca jednak fragment dotyczący zasad postępowania dyscyplinarnego, który nie pojawiał się w dotychczasowym orzecznictwie TSUE:

*Wymóg niezawisłości zakłada również, że 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 tym kontekście należy wskazać, że normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty, w tym prawo do obrony, oraz przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezawisłości władzy sądowniczej (pkt 67 wyroku).*

Wyrok Trybunału dotyczy wszystkich państw członkowskich, tj. wszystkie sądy krajowe są zobowiązane do przeprowadzenia interpretacji prawa dotyczącego europejskiego nakazu aresztowania z uwzględnieniem wytycznych zawartych w wyroku. W tym sensie wyrok nie dotyczy jedynie Polski. Jednak – jak wskazano powyżej – w chwili obecnej Komisja Europejska sformułowała wniosek na podstawie art. 7 jedynie w odniesieniu do Polski. Nie jest jednak wykluczone, że systemowe zagrożenie dla praworządności, a w konsekwencji dla prawa do rzetelnego postępowania sądowego, zostanie również sformułowane przez Parlament Europejski w odniesieniu do Węgier.

Nieadekwatne jest również sugerowanie na obecnym etapie, że wyrok TSUE może doprowadzić do tego, że przestępcy będą unikać odpowiedzialności za popełnione przestępstwa, ponieważ nie

13 Raport HFPC „Od kadr się zaczyna. Zmiana prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych w okresie od sierpnia 2017 r. do lutego 2018 r.” - <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/04/HFPC-Od-kadr-sie-zaczyna.pdf>.

14 Ręczne sterowanie, Materiał TVN 24 „Czarno na białym” - <https://www.tvn24.pl/czarno-na-bialym,42,m/reczne-sterowanie-czarno-na-bialym,849703.html>.

będzie możliwości przekazania ich do Polski. Obawy takie nie znajdują oparcia w wyroku TSUE, który wyraził konieczność przeprowadzenia indywidualnej oceny zagrożeń prawa do sądu. W świetle wyroku odmowa wykonania ENA pozostaje wyjątkiem. Bez wątplenia natomiast argument obniżenia standardu ochrony niezależności sądownictwa – wyrażony we wniosku Komisji z grudnia 2017 r. - będzie podnoszony w wielu postępowaniach dotyczących ENA, również przed sądami innych Państw Członkowskich.

Z drugiej natomiast strony, w komentarzach do wyroku argumentuje się, że jego skutkiem może być obalenie domniemania zaufania do polskiego wymiaru sprawiedliwości, co by świadczyło o wysokim prawdopodobieństwie tego, że pierwszy element testu wyrażonego przez TSUE jest w przypadku Polski spełniony. Jak argumentują P. Bogdanowicz i M. Taborowski, w świetle wyroku z 25 lipca 2018 r. „wniosek Komisji złożony na podstawie art. 7 ust. 1 TUE stanowi przyczynę **uchylenia domniemania zaufania do polskiego systemu prawnego** i upoważnia 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”<sup>15</sup>. Prawdopodobnie w ramach tego drugiego etapu (indywidualnego zagrożenia dla rzetelności postępowania sądowego w Polsce) sąd irlandzki weźmie pod uwagę wypowiedzi polityków związanych z Ministerstwem Sprawiedliwości sugerujące, że podejrzany, którego dotyczy ENA,

---

15 P. Bogdanowicz, M. Taborowski, Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie „Celmer”. Analiza w 10 punktach – <https://archiwumosiatsynskiego.pl/wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-w-sprawie-celmer-analiza-w-10-punktach/>.

16 Poland accuses High Court of playing ‘political games’, The Irish Times 17 marca 2018 r. - <https://www.irishtimes.com/news/crime-and-law/poland-accuses-high-court-of-playing-political-games-1.3429921>.