Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 6 listopada 2018 r.[1]

Sprawa C-492/18 PPU

Openbaar Ministerie
przeciwko
TC

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie (Niderlandy)]

Odesłanie prejudycjalne – Pilny tryb prejudycjalny – Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Europejski nakaz aresztowania – Decyzja o przekazaniu – Artykuł 17 – Prawa osoby, której dotyczy nakaz – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 6 – Prawo do wolności

I. Wprowadzenie

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w ramach postępowania w sprawie wykonania w Niderlandach europejskiego nakazu aresztowania (zwanego dalej „ENA") wydanego przez organ sądowy Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko TC w celu przeprowadzenia postępowania karnego.

2. Po zatrzymaniu TC w Niderlandach Trybunał rozpatrywał, w sprawie RO[2], odesłanie prejudycjalne dotyczące wpływu notyfikowania przez Zjednoczone Królestwo zamiaru wystąpienia z Unii Europejskiej, zgodnie z art. 50 ust. 2 TUE, na wykonanie ENA wydanego przez organy tego państwa członkowskiego. Sąd odsyłający w niniejszej sprawie zawiesił postępowanie w oczekiwaniu na ogłoszenie wyroku w sprawie RO, co doprowadziło do tego, że TC przebywał w areszcie przez okres dłuższy niż 90 dni.

3. Tymczasem według przepisu transponującego decyzję ramową 2002/584/WSiSW[3] do prawa niderlandzkiego areszt osoby poszukiwanej na podstawie ENA powinien ulec zawieszeniu po upływie 90 dni od daty aresztowania. Sądy niderlandzkie uważają jednak, że należy zawiesić ten termin, aby można było utrzymać areszt w stosunku do takiej osoby.

1 Język oryginału: francuski.

2 Wyrok z dnia 19 września 2018 r., RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733).

3 Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.U. 2002, L 190, s. 1), zmieniona decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. zmieniającą decyzje ramowe 2002/584/WSiSW, 2005/214/WSiSW, 2006/783/WSiSW, 2008/909/WSiSW oraz 2008/947/WSiSW i tym samym wzmacniającą prawa procesowe osób oraz ułatwiającą stosowanie zasady wzajemnego uznawania do orzeczeń wydanych pod nieobecność danej osoby na rozprawie (Dz.U. 2009, L 81, s. 24, zwana dalej „decyzją ramową").

4. To właśnie w tym kontekście sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z pytaniem dotyczącym zgodności utrzymania aresztu wobec TC z art. 6 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą").

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

5. Zgodnie z art. 1 ust. 3 decyzji ramowej decyzja ta „nie skutkuje modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych i podstawowych zasad prawa zawartych w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej".

6. Zgodnie z art. 12 decyzji ramowej, zatytułowanym „Utrzymanie aresztu osoby, której dotyczy wniosek [nakaz]":

„Kiedy osoba zostaje aresztowana na podstawie [ENA], wykonujący nakaz organ sądowy podejmuje decyzję, czy osoba ta powinna pozostać zatrzymana zgodnie z prawem państwa członkowskiego wykonującego europejski nakaz aresztowania. Osoba ta może być zwolniona tymczasowo w dowolnym terminie zgodnie z prawem krajowym wykonującego nakaz państwa członkowskiego, pod warunkiem że właściwy organ państwa członkowskiego, o którym mowa, podejmuje wszelkie środki, jakie uważa za niezbędne, aby zapobiec ucieczce tej osoby".

7. Zgodnie z art. 17 pkt 1, 3–5 i 7 decyzji ramowej:

„1. [ENA] stosuje się i wykonuje w trybie przewidzianym dla spraw niecierpiących zwłoki [w trybie pilnym].

[…]

3. W pozostałych przypadkach ostateczna decyzja o wykonaniu [ENA] zostaje podjęta w ciągu 60 dni po aresztowaniu osoby, której dotyczy wniosek [nakaz].

4. W sytuacji gdy w szczególnych przypadkach [ENA] nie może zostać wykonany w terminie ustanowionym w ust. 2 lub 3, wykonujący nakaz organ sądowy niezwłocznie powiadamia o tym wydający nakaz organ sądowy, podając przyczyny zwłoki. W takim przypadku terminy mogą zostać przedłużone o dalsze 30 dni.

5. Do czasu podjęcia przez wykonujący nakaz organ sądowy ostatecznej decyzji w sprawie [ENA] zapewnia on, że [by] warunki materialne niezbędne do skutecznego przekazania tej osoby pozostają [pozostawały] spełnione.

[…]

7. W przypadku gdy w wyjątkowych okolicznościach któreś z państw członkowskich nie jest w stanie dotrzymać terminów przewidzianych w niniejszym artykule, powiadamia ono o tym fakcie Eurojust, podając przyczyny zwłoki. Ponadto państwo członkowskie, które doświadcza kolejnych opóźnień ze strony drugiego państwa członkowskiego w wykonaniu europejskiego nakazu aresztowania, powiadamia o tym Radę w celu dokonania oceny wdrożenia niniejszej decyzji ramowej na szczeblu państwa członkowskiego".

B. Prawo niderlandzkie

8. Transpozycji decyzji ramowej do prawa niderlandzkiego dokonano za pomocą Overleveringswet (Stb. 2004, nr 195) (ustawy o przekazywaniu osób, zwanej dalej „OLW"). Artykuł 22 ust. 1, 3 i 4 OLW ma następujące brzmienie:

„1. Orzeczenie w przedmiocie przekazania powinno zostać wydane przez rechtbank (sąd rejonowy) najpóźniej w ciągu 60 dni od zatrzymania osoby poszukiwanej, o którym mowa w art. 21.

[…]

3. W wyjątkowych przypadkach rechtbank (sąd rejonowy) może przedłużyć termin 60-dniowy o maksymalnie 30 dni, wskazując wydającemu nakaz organowi sądowemu przyczyny przedłużenia.

4. Jeżeli rechtbank (sąd rejonowy) nie wyda orzeczenia w terminie, o którym mowa w ust. 3, może ponownie przedłużyć ten termin na czas nieokreślony, jednocześnie zawieszając, pod określonymi warunkami, areszt osoby poszukiwanej i informując wydający nakaz organ sądowy".

9. Zgodnie z art. 64 OLW:

„1. W przypadkach, w których zgodnie z niniejszą ustawą może lub musi zostać wydana decyzja w przedmiocie pozbawienia wolności, można nakazać warunkowe uchylenie zatrzymania lub też uchylić je do czasu wydania przez rechtbank (sąd rejonowy) orzeczenia wyrażającego zgodę na przekazanie osoby. Ustanowione warunki mogą zmierzać jedynie do zapobieżenia ucieczce.

2. Do orzeczeń wydanych przez rechtbank (sąd rejonowy), jak również przez sędziego śledczego, na podstawie ust. 1 stosuje się odpowiednio art. 80, z wyjątkiem ust. 2, i art. 81–88 Wetboek van Strafvordering [kodeksu postępowania karnego]".

10. Zgodnie z art. 84 ust. 1 zdanie pierwsze Wetboek van Strafvordering (niderlandzkiego kodeksu postępowania karnego), mającym zastosowanie na podstawie art. 64 ust. 2 OLW, prokuratura może nakazać zatrzymanie poszukiwanej osoby w przypadku niespełnienia któregokolwiek z warunków zawieszenia aresztu ekstradycyjnego lub jeżeli w określonych okolicznościach istnieje ryzyko ucieczki.

III. Okoliczności faktyczne i postępowanie przed sądem odsyłającym

11. W dniu 12 czerwca 2017 r. organ sądowy Zjednoczonego Królestwa wydał ENA w celu przeprowadzenia postępowania karnego przeciwko TC, obywatelowi brytyjskiemu zamieszkującemu w Hiszpanii i podejrzanemu o udział w przywozie, dystrybucji i sprzedaży twardych narkotyków.

12. W dniu 4 kwietnia 2018 r. TC został zatrzymany w Niderlandach. Tego dnia rozpoczął się bieg 60-dniowego terminu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 OLW i art. 17 ust. 3 decyzji ramowej, na wydanie decyzji w sprawie wykonania ENA.

13. W dniu 31 maja 2018 r. sąd odsyłający przedłużył o 30 dni termin wydania decyzji w sprawie wykonania ENA.

14. Postanowieniem z dnia 14 czerwca 2018 r. sąd odsyłający zawiesił postępowanie do czasu wydania wyroku w sprawie RO [4]. Ponadto sąd odsyłający dopuścił zawieszenie biegu terminu do wydania decyzji w sprawie wykonania ENA, w związku z czym TC pozostał w areszcie.

4 Wyrok z dnia 19 września 2018 r., RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733).

15. W dniu 27 czerwca 2018 r. obrońca TC, na podstawie art. 22 ust. 4 OLW, złożył do sądu odsyłającego wniosek o tymczasowe zwolnienie TC od dnia 4 lipca 2018 r., tj. po 90 dniach aresztu. Zgodnie bowiem z art. 22 ust. 4 OLW sąd odsyłający po upływie przepisanego 90-dniowego terminu na wydanie ostatecznej decyzji w sprawie wykonania ENA musi co do zasady uchylić areszt ekstradycyjny osoby poszukiwanej.

16. Sąd odsyłający uważa jednak, po pierwsze, że przy transpozycji decyzji ramowej ustawodawca niderlandzki przyjął założenie, że zgodnie z tą decyzją ramową po upływie terminu 90 dni osoba poszukiwana nie będzie znajdowała się już w areszcie ekstradycyjnym. Tymczasem z wyroku w sprawie Lanigan [5] wynika, że decyzja ramowa nie ustanawia ogólnego i bezwarunkowego obowiązku zwolnienia (tymczasowego) w przypadku przekroczenia terminu 90 dni, pod warunkiem że postępowanie w sprawie przekazania było prowadzone z wystarczającą starannością, a w konsekwencji okres zatrzymania nie jest nadmierny [6].

17. Po drugie, Rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie) uważa, że art. 22 ust. 4 OLW nie uwzględnia dostatecznie obowiązków ciążących na sądzie odsyłającym na podstawie przepisów prawa pierwotnego Unii.

18. Dokładniej rzecz ujmując – sąd odsyłający wskazuje, że ma obowiązek, po pierwsze, skierować do Trybunału pytanie prejudycjalne, gdy odpowiedź na to pytanie jest mu niezbędna do wydania decyzji w sprawie wykonania ENA; po drugie, poczekać na odpowiedź na pytania zadane przez organy sądowe innych państw członkowskich, w przypadku gdy odpowiedź na pytanie zadane przez inny sąd jest konieczna dla podjęcia przez sąd odsyłający jego własnej decyzji, a po trzecie, zgodnie z wyrokiem w sprawie Aranyosi i Căldăraru [7] – odroczyć podjęcie decyzji o przekazaniu, jeżeli w wydającym nakaz państwie członkowskim istnieje rzeczywiste niebezpieczeństwo nieludzkiego lub poniżającego traktowania osoby poszukiwanej.

19. W tym względzie sąd odsyłający uściśla również, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału okoliczności skutkujące powstaniem jednego z wyżej wymienionych zobowiązań w rozumieniu art. 17 ust. 7 decyzji ramowej stanowią „wyjątkowe okoliczności", które uniemożliwiają państwu członkowskiemu dotrzymanie 90-dniowego [8] terminu na wydanie decyzji.

20. Ponadto sąd odsyłający wskazuje, że stwierdził kilka powodów, które jego zdaniem ilustrują ryzyko ucieczki TC po jego zwolnieniu. W tych okolicznościach sąd odsyłający uważa, że nie jest w stanie zdecydować o zakończeniu pozbawienia wolności TC przy jednoczesnym zapewnieniu, że materialne przesłanki niezbędne do skutecznego, w rozumieniu art. 17 ust. 5 decyzji ramowej, przekazania TC są nadal spełniane.

21. Sąd odsyłający podkreśla, że w celu usunięcia sprzeczności między obowiązkami sądu odsyłającego a brzmieniem art. 22 ust. 4 OLW wypracował we wcześniejszych decyzjach taką wykładnię tego przepisu, która jego zdaniem jest zgodna z decyzją ramową. To właśnie według tej wykładni, przy wystąpieniu okoliczności powodujących powstanie obowiązków wymienionych w pkt 18 niniejszej opinii, zawiesza on bieg terminu do wydania decyzji w sprawie wykonania ENA. W tym okresie zawieszenia nie ma on obowiązku tymczasowego zwolnienia osoby poszukiwanej, ponieważ termin 90-dniowy nie zaczął biec, a zatem nie może upłynąć. Wykładnia ta nie wyklucza możliwości tymczasowego zwolnienia, w szczególności jeżeli okres pozbawienia wolności miałby okazać się nadmierny. Sąd odsyłający uważa jednak, że w omawianym przypadku areszt ekstradycyjny wobec TC nie stał się nadmierny.

5 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, pkt 50).

6 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, pkt 52, 58).

7 Wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198).

8 Sąd odsyłający wskazuje w tym względzie na wyroki: z dnia 30 maja 2013 r., F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, pkt 64, 65); z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 99).

22. Sąd odsyłający wyjaśnia jednakże, że Gerechtshof Amsterdam (sąd apelacyjny w Amsterdamie, Niderlandy), będący w tej sprawie sądem odwoławczym, w swoich poprzednich orzeczeniach uznał, że wykładni art. 22 ust. 4 OLW nie można dokonywać w sposób przedstawiony w poprzednim punkcie. Zdaniem sądu odsyłającego Gerechtshof Amsterdam (sąd apelacyjny w Amsterdamie), chcąc ustalić, czy należy zawiesić terminy wydania decyzji w sprawie wykonania ENA, wyważa interes ochrony porządku prawnego Unii z interesem ochrony prawa krajowego w świetle zasady pewności prawa.

23. Tymczasem, jak wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wyważanie tych interesów do tej pory zawsze prowadziło do konkretnego rezultatu, tożsamego z rezultatem osiąganym przy wykorzystaniu podejścia sądu odsyłającego. W każdym wypadku sąd odsyłający w swojej praktyce orzeczniczej nadal stosował własną wykładnię.

IV. Pytanie prejudycjalne skierowane do Trybunału

24. W tych okolicznościach postanowieniem z dnia 27 lipca 2018 r., które wpłynęło do sekretariatu Trybunału tego samego dnia, rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie, Niderlandy) zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy utrzymanie aresztu ekstradycyjnego osoby poszukiwanej, w wypadku której istnieje ryzyko ucieczki, przez okres trwający dłużej niż 90 dni od zatrzymania tej osoby jest sprzeczne z art. 6 [karty], jeżeli:

– wykonujące nakaz państwo członkowskie dokonało transpozycji art. 17 decyzji ramowej [2002/584] w ten sposób, że areszt ekstradycyjny osoby poszukiwanej musi zostać zawieszony zawsze wtedy, gdy tylko przekroczony zostanie 90-dniowy termin na podjęcie ostatecznej decyzji w sprawie wykonania [ENA], i

– organy sądowe tego państwa członkowskiego dokonały takiej wykładni prawa krajowego, zgodnie z którą termin na podjęcie decyzji zostaje zawieszony, gdy tylko wykonujący nakaz organ sądowy postanowi zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym lub oczekiwać na udzielenie odpowiedzi na pytania, z którymi zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości inny wykonujący nakaz organ sądowy, lub też odroczyć przekazanie ze względu na realne ryzyko nieludzkich i poniżających warunków pozbawienia wolności w wydającym nakaz państwie członkowskim?”.

V. Postępowanie przed Trybunałem

25. Ponieważ TC jest pozbawiony wolności, a wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyka kwestii z dziedziny objętej tytułem V w części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), sąd odsyłający, w tym samym postanowieniu, zwrócił się również do Trybunału o rozpatrzenie niniejszego odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym, przewidzianym w art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

26. Postanowieniem z dnia 9 sierpnia 2018 r. Trybunał postanowił uwzględnić ten wniosek.

27. Strony w postępowaniu głównym, rząd niderlandzki oraz Komisja Europejska przedstawiły swoje uwagi na piśmie. Strony te, a także rządy niderlandzki, czeski, irlandzki i włoski oraz Komisja przedstawiły także swoje stanowiska na rozprawie, która odbyła się w dniu 4 października 2018 r.

28. W międzyczasie, w dniu 19 września 2018 r., Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w sprawie RO (C-327/18 PPU), w oczekiwaniu na który, w dniu 14 czerwca 2018 r., postępowanie główne zostało zawieszone. W owym wyroku Trybunał stwierdził zasadniczo, że wykonujące nakaz państwo członkowskie nie może odmówić wykonania ENA tak długo, jak długo wydające nakaz państwo członkowskie należy do Unii Europejskiej.

29. W odpowiedzi na wniosek Trybunału o udzielenie wyjaśnień sąd odsyłający stwierdził w dniu 26 września 2018 r., że rozpatrywany ENA nie został jeszcze wykonany, a TC nadal przebywał w areszcie. W dniu, w którym odbyła się rozprawa, TC przebywał zatem w areszcie od ponad 6 miesięcy.

VI. Ocena

30. Poprzez swoje pytanie prejudycjalne sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy utrzymanie aresztu osoby poszukiwanej na podstawie ENA po upływie 90 dni od daty aresztowania stanowi ograniczenie prawa do wolności, które spełnia wymóg istnienia podstawy prawnej, wymaganej przez art. 6 i 52 ust. 1 karty, jeżeli takie ograniczenie jest oparte na kilku różnych wykładniach przepisu krajowego, który sprzeciwia się takiemu utrzymaniu.

31. Postanowienie odsyłające zawiera również pewne zapytania, które nie znajdują żadnego odzwierciedlenia w treści pytania prejudycjalnego. Dotyczą one kwestii, czy w przypadku, gdyby Trybunał odpowiedział na pytanie prejudycjalne w ten sposób, że utrzymanie aresztu stanowi naruszenie karty, sąd odsyłający byłby zobowiązany do niestosowania art. 22 ust. 4 OLW. Zapytania te dotyczą moim zdaniem ciążącego na sądzie krajowym obowiązku odstąpienia od stosowania przepisów swojego prawa krajowego niezgodnych z prawem Unii, jeżeli sąd ten nie jest w stanie zapewnić zgodności z prawem Unii w drodze ich wykładni orzeczniczej.

32. W niniejszej opinii proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie prejudycjalne w ten sposób, że w okolicznościach takich jak te w niniejszej sprawie karta sprzeciwia się utrzymaniu aresztu po upływie 90 dni od daty aresztowania. Dokładniej rzecz ujmując, uważam, że wykładnie sądu odsyłającego i Gerechtshof Amsterdam (sądu apelacyjnego w Amsterdamie) nie spełniają wymogu istnienia podstawy prawnej w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty.

33. Biorąc pod uwagę, jakiej odpowiedzi proponuję udzielić na tak sformułowane pytanie prejudycjalne, należy także, aby udzielić odpowiedzi użytecznej dla sądu odsyłającego, rozwiązać problem prawny związany ze spoczywającym na sądzie krajowym obowiązkiem odstąpienia od stosowania przepisów własnego prawa krajowego niezgodnego z prawem Unii. Tymczasem pytania, jakie podnosi sąd odsyłający w tym względzie, są oparte na założeniu, że przepis krajowy taki jak art. 22 ust. 4 OLW jest sprzeczny z systemem ustanowionym przez decyzję ramową.

34. Zbadam zatem w pierwszej kolejności, kwestię, czy wymóg istnienia podstawy prawnej jest spełniony, gdy wykonujące nakaz organy sądowe próbują wprowadzać za pomocą orzecznictwa ograniczenie prawa do wolności. W drugiej kolejności zastanowię się nad zgodnością z decyzją ramową przepisu krajowego przewidującego obowiązek bezwarunkowego zwolnienia osoby poszukiwanej na podstawie ENA po upływie 90 dni od daty aresztowania. Jeżeli odpowiedź na to pytanie będzie przecząca, w trzeciej kolejności omówię problematykę związaną z obowiązkiem odstąpienia od stosowania takiego przepisu transponującego decyzję ramową do prawa krajowego.

A. W przedmiocie wymogu istnienia podstawy prawnej

35. Artykuł 52 ust. 1 karty nie jest w rzeczywistości wyraźnie wymieniony we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Sąd odsyłający zwraca się bowiem do Trybunału o wypowiedzenie się w przedmiocie zgodności opisanej we wniosku wykładni orzeczniczej z art. 6 karty i w tym kontekście przywołuje wielokrotnie zasadę pewności prawa.

36. Uważam jednak z jednej strony, że pozbawienie wolności danej osoby stanowi ograniczenie wykonywania prawa ustanowionego w art. 6 karty – takie ograniczenie jest sprzeczne z tym przepisem, jeżeli nie spełnia wymogów określonych w art. 52 ust. 1 karty [9]; z drugiej strony zasada pewności prawa wymaga między innymi, aby przepisy prawne były jasne, precyzyjne i przewidywalne co do skutków, w szczególności gdy mogą powodować skutki niekorzystne dla jednostek [10]. Jak wykażę w pkt 39–52 niniejszej opinii, te same warunki są wymagane w odniesieniu do wymogu istnienia podstawy prawnej w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty. Z tych powodów można uznać, że wymóg ten jest wyrazem zasady pewności prawa w kontekście ograniczenia w korzystaniu z gwarantowanych przez kartę praw i wolności.

37. Zwolennicy odpowiedzi, że karta sprzeciwia się wykładni przyjętej przez sądy niderlandzkie, tj. TC, rządy niderlandzki i włoski, a także Komisja, wyrażają wątpliwość co do istnienia w prawie niderlandzkim podstawy prawnej umożliwiającej utrzymanie aresztu po upływie terminu 90 dni od daty aresztowania. Rząd irlandzki uważa natomiast, że orzecznictwo dotyczące wykładni przepisu krajowego może stanowić taką podstawę prawną, pod warunkiem że spełnia określone warunki [11].

38. W związku z tym uważam, że w niniejszej sprawie należy odpowiedzieć na pytanie, czy wymóg istnienia podstawy prawnej, przewidziany w art. 52 ust. 1 karty, jest spełniony w przypadku istnienia wykładni orzeczniczych opisanych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

1. Określenie cech „ustawy" w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty

39. W opinii 1/15 [12] Trybunał nie podzielił argumentu Parlamentu Europejskiego, zgodnie z którym termin „ustawa" użyty w art. 52 ust. 1 karty pokrywa się z pojęciem „aktu ustawodawczego", o który mowa w TFUE [13]. Trybunał uznał bowiem, że „w niniejszym postępowaniu nie podnoszono, by przewidywana umowa mogła nie spełniać przesłanek dostępności i przewidywalności, jakie są wymagane, by ingerencje, z jakimi się ona wiąże, można było uznać za przewidziane ustawą w rozumieniu […] art. 52 ust. 1 karty" [14]. Z opinii 1/15 [15] można zatem wywnioskować, że warunki niezbędne do spełnienia wymogu podstawy prawnej nie były związane z cechami formalnymi źródła

9 Podobnie wydaje mi się, że sformułowanie w ten sposób wyzwań stawianych przez pytanie prejudycjalne jest zgodne z rozumowaniem przyjętym przez Trybunał w wyroku z dnia 16 lipca 2015 r., Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, pkt 54, 55). Trybunał wyszedł bowiem z założenia, że dalsze utrzymywanie wobec poszukiwanej osoby aresztu stanowi ograniczenie w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty. Trybunał przyjął to samo podejście w wyroku w sprawie Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 101), stwierdzając, że jeżeli organ sądowy nie podejmie decyzji w sprawie wykonania europejskiego nakazu aresztowania z upływem tych 90 dni oraz jeżeli na tym etapie przewiduje utrzymanie wobec osoby aresztu, musi przestrzegać wymogu proporcjonalności przewidzianego w art. 52 ust. 1 karty. W odniesieniu do ograniczenia prawa do wolności polegającego na zatrzymaniu danej osoby zob. wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 51).

10 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 18 listopada 2008 r., Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

11 Prawdą jest, że art. 52 ust. 1 karty nakłada dodatkowe wymogi, aby możliwe było ograniczenie wykonywania praw i wolności przyznanych w karcie. Jeżeli jednak wymóg istnienia podstawy prawnej nie jest spełniony, nie ma potrzeby sprawdzania, czy spełnione zostały pozostałe wymogi.

12 Opinia 1/15 (Umowa PNR UE–Kanada) z dnia 26 lipca 2017 r. (EU:C:2017:592).

13 Opinia 1/15 (Umowa PNR UE–Kanada) z dnia 26 lipca 2017 r. (EU:C:2017:592, pkt 37).

14 Opinia 1/15 (Umowa PNR UE–Kanada) z dnia 26 lipca 2017 r. (EU:C:2017:592, pkt 146).

15 Opinia 1/15 (Umowa PNR UE–Kanada) z dnia 26 lipca 2017 r. (EU:C:2017:592).

ograniczenia, lecz z jego cechami materialnymi, odnoszącymi się do jego dostępności i przewidywalności. Można by więc zadać sobie pytanie, czy w niektórych przypadkach orzecznictwo o takich cechach materialnych może stanowić podstawę prawną uzasadniającą ograniczenie danego prawa zagwarantowanego w karcie.

40. Należy jednak zauważyć, że w wyroku w sprawie Knauf Gips/Komisja [16], uchylającym częściowo wyrok Sądu, Trybunał orzekł, że w braku wyraźnie przewidzianej w tym celu podstawy prawnej ograniczenie prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, zagwarantowanego w art. 47 karty, jest sprzeczne z podstawowymi zasadami zgodności z prawem. W tym kontekście Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 52 ust. 1 tej karty wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie muszą być przewidziane ustawą.

41. Zwracam uwagę, że w wyroku Knauf Gips/Komisja [17] Sąd oparł ograniczenie zakwestionowane przez Trybunał na wyroku w sprawie Akzo Nobel/Komisja [18]. Chodziło więc o rozwiązanie wynikające z orzecznictwa. Uważam zatem, że odniesienie się przez Trybunał do „braku podstawy prawnej" unaocznia, że w okolicznościach takich jak w tamtej sprawie orzecznictwo nie stanowiło odpowiedniej podstawy dla uzasadnienia ograniczenia prawa zagwarantowanego w karcie.

42. Prawdą jest, że rozwiązania przyjętego w wyroku Knauf Gips/Komisja [19] nie można rozumieć jako oznaczającego ogólnie, że orzecznictwo nie może w żadnym razie stanowić podstawy ograniczenia w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty. Wyrok ten obrazuje jednak pewne szczególne cechy związane z wprowadzeniem ograniczeń praw podstawowych za pośrednictwem orzecznictwa.

43. W tamtej sprawie chodziło o orzecznictwo incydentalne. Ponadto wyrok Akzo Nobel/Komisja [20], przywołany przez Sąd na poparcie twierdzeń, które zakwestionował Trybunał, nie był przedmiotem kontroli Trybunału, ponieważ skarżący wycofał odwołanie od tego wyroku [21]. Z wyroku Knauf Gips/Komisja [22] nie można zatem wysnuć wniosku, iż Trybunał wykluczył, że orzecznictwo – o ile jest dostępne i przewidywalne, a nie incydentalne i niezatwierdzone przez instancje wyższe – może stanowić podstawę prawną ograniczenia w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty.

44. Wydaje mi się, że za tą wykładnią opowiadają się niektórzy rzecznicy generalni, którzy wypowiadali się już w tej kwestii w ten sposób, że ograniczenie praw zagwarantowanych w karcie może, w niektórych przypadkach, wynikać z utrwalonego orzecznictwa i być uwzględniane przez sądy niższej instancji [23]. Nacisk położony na uznawanie orzecznictwa przez sądy niższej instancji wskazuje jednak na to, że orzecznictwo to musi pochodzić od wyższych instancji lub w każdym razie być przez nie potwierdzone.

16 Wyrok z dnia 1 lipca 2010 r., Knauf Gips/Komisja (C-407/08, EU:C:2010:389, pkt 91, 92).

17 Wyrok z dnia 8 lipca 2008 r., Knauf Gips/Komisja, (T-52/03, niepublikowany, EU:T:2008:253, pkt 360).

18 Wyrok z dnia 27 września 2006 r., Akzo Nobel/Komisja (T-330/01, EU:T:2006:269).

19 Wyrok z dnia 1 lipca 2010 r., Knauf Gips/Komisja (C-407/08 P, EU:C:2010:389, pkt 91, 92).

20 Wyrok z dnia 27 września 2006 r., Akzo Nobel/Komisja (T-330/01, EU:T:2006:269).

21 Zobacz postanowienie prezesa Trybunału z dnia 8 maja 2007 r., Akzo Nobel/Komisja (C-509/06 P, niepublikowane, EU:C:2007:269).

22 Wyrok z dnia 1 lipca 2010 r. (C-407/08, EU:C:2010:389, pkt 91, 92).

23 W opinii przedstawionej w sprawach połączonych NS (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:610, przypis 75) rzecznik generalna V. Trstenjak uznała, że ograniczenie praw podstawowych przewidziane w prawie krajowym może także wynikać z prawa zwyczajowego lub precedensowego. W tym względzie wydaje mi się, że prawo zwyczajowe lub precedensowe ze swej natury charakteryzuje się wysoką stabilnością i swojego rodzaju wiążącym skutkiem. Prawdą jest, że w opinii przedstawionej w sprawie Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255, pkt 113) rzecznik generalny P. Cruz Villalón wyjaśnił, że „jedynie ustawa w znaczeniu parlamentarnym mogłaby umożliwić przystąpienie do badania pozostałych wymogów, które ustanawia art. 52 ust. 1 karty". Ów rzecznik generalny uznał jednak w swojej opinii w sprawie Coty Germany, C-580/13, EU:C:2015:243, pkt 37), że w określonych okolicznościach „utrwalone orzecznictwo", opublikowane, a zatem dostępne i uwzględniane przez sądy niższych instancji, jest w stanie uzupełnić przepis ustawowy oraz tak go wyjaśnić, że stanie się on przewidywalny.

45. Podobnie Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”) wydaje się nie wykluczać, że ograniczenie wolności zagwarantowanej w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”) może wynikać z dostępnego i przewidywalnego orzecznictwa, jeżeli orzecznictwo to charakteryzuje się pewną stabilnością i jest stosowane przez sądy niższej instancji [24].

46. W świetle powyższego uważam zatem, że orzecznictwo może spełniać wymóg istnienia podstawy prawnej, pod warunkiem że z jednej strony jest dostępne i przewidywalne (wymogi ogólne), a z drugiej strony jest utrwalone i nie było regularnie podważane (wymogi szczególne).

2. Czy ograniczenie w korzystaniu z prawa do wolności polegające na aresztowaniu danej osoby spełnia wymóg istnienia podstawy prawnej, gdy jej źródłem jest orzecznictwo?

47. Specyfika niniejszej sprawy polega na tym, że wykonujące nakaz organy sądowe Niderlandów wypracowały wykładnie orzecznicze, na podstawie których próbują wprowadzać ograniczenia prawa do wolności, co stoi w sprzeczności z jasnym brzmieniem ustawy w parlamentarnym znaczeniu tego pojęcia.

48. Jeżeli chodzi o ograniczenie prawa do wolności polegające na zatrzymaniu danej osoby, ETPC uważa, że wymóg określony w art. 5 konwencji, zgodnie z którym pozbawienie wolności musi mieć miejsce „w trybie ustalonym przez prawo”, należy rozumieć w ten sposób, że podstawa prawna ograniczenia musi być wystarczająco dostępna, precyzyjna i przewidywalna w celu zapewnienia jednostce odpowiedniej ochrony przed arbitralnością [25].

49. Na podstawie tego kryterium Trybunał wskazał w wyroku Al Chodor [26], że zatrzymanie należy uznać za niegodne z prawem, gdy obiektywne kryteria wskazujące na ryzyko ucieczki danej osoby, które stanowi powód zatrzymania, wynikają z utrwalonego orzecznictwa potwierdzającego utrwaloną praktykę policji ds. cudzoziemców i nie są określone w wiążącym przepisie o charakterze ogólnym [27]. Natomiast przyjęcie przepisów o charakterze ogólnym zapewnia konieczne gwarancje, o ile przepis ten wiążąco i w sposób uprzednio znany reguluje swobodę uznania pozostawioną organom w zakresie oceny okoliczności każdego konkretnego przypadku. Poza tym kryteria określone w wiążącym przepisie dają najlepsze gwarancje w zakresie zewnętrznej kontroli uznania wspomnianych organów, co pozwala chronić wnioskodawców przed arbitralnym pozbawieniem wolności [28].

50. Prawdą jest, że w wyroku Al Chodor [29] Trybunał uściślił również, że ograniczenie w korzystaniu z prawa do wolności oparte było w rozważanym przypadku na przepisie prawa Unii, który z kolei odnosił się do prawa krajowego w celu określenia obiektywnych kryteriów wskazujących na istnienie ryzyka ucieczki. Trybunał orzekł bowiem, że przepisy prawa Unii nakładają na państwa członkowskie obowiązek określenia takich obiektywnych kryteriów w wiążącym przepisie o charakterze ogólnym [30].

24 Zobacz wyrok ETPC z dnia 26 kwietnia 1979 r. w sprawie Sunday Times przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, § 47–52). Zobacz także wyrok ETPC z dnia 25 maja 1998 r. w sprawie Müller i inni przeciwko Szwajcarii (CE:ECHR:1988:0524JUD001073784, § 29). Według ETPC orzecznictwo „opublikowane, a zatem dostępne i uwzględniane przez sądy niższych instancji”, w którym określono zakres stosowania przepisu krajowego ustanawiającego ograniczenie prawa do wolności wypowiedzi, może spełniać wymóg istnienia podstawy prawnej.

25 Zobacz: wyrok ETPC z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie Ismoilov i in. przeciwko Rosji, (CE:ECHR:2008:0424JUD000294706, § 137); wyrok ETPC z dnia 19 maja 2016 r. w sprawie J.N. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2016:0519JUD003728912, § 77).

26 Wyrok z dnia 15 marca 2017 r., Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, pkt 40).

27 Wyrok z dnia 15 marca 2017 r., Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, pkt 45).

28 Wyrok z dnia 15 marca 2017 r., Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, pkt 44).

29 Wyrok z dnia 15 marca 2017 r., Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, pkt 41).

30 Wyrok z dnia 15 marca 2017 r., Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, pkt 45).

51. Z faktu, że Trybunał opiera się w dużym stopniu na orzecznictwie ETPC, wnioskuję jednak, że niezależnie od kontekstu prawnego i aktów prawa Unii, które mają zastosowanie w danej sprawie, wszystkie wymogi dotyczące istnienia podstawy prawnej, jasności, przewidywalności, dostępności i ochrony przed arbitralnością powinny być (zawsze) spełnione w przypadku pozbawienia wolności danej osoby. W istocie każda forma pozbawienia wolności stanowi poważną ingerencję w prawo do wolności, a zatem musi spełniać ściśle określone wymogi.

52. Z powyższych rozważań wynika, że w przypadku ograniczenia gwarantowanego w art. 6 karty prawa do wolności w postaci aresztowania danej osoby należy stosować szczególnie rygorystyczne wymogi. W szczególności ważne jest unikanie wszelkiego ryzyka arbitralności, które mogłoby się pojawić w braku jasnej, precyzyjnej i przewidywalnej podstawy prawnej.

53. Należy zatem udzielić sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi na pytanie, czy wykładnie orzecznicze, takie jak w niniejszej sprawie, spełniają powyższe wymogi.

3. Zastosowanie w niniejszej sprawie

54. Dla przypomnienia: sąd odsyłający wskazuje, że jego orzecznictwo, a także orzecznictwo Gerechtshof Amsterdam (sądu apelacyjnego w Amsterdamie) są publikowane, zatem TC mógł przewidzieć – w razie potrzeby po zasięgnięciu opinii pełnomocnika – że areszt ekstradycyjny może zostać przedłużony powyżej 90 dni od daty aresztowania. Sąd odsyłający podkreśla, że jego wykładnia orzecznicza jest jasna i ogranicza się do ściśle określonych sytuacji. Ponadto sąd odsyłający twierdzi, że nawet jeśli tok rozumowania w jego wykładni jest inny od przyjętego przez Gerechtshof Amsterdam (sądu apelacyjnego w Amsterdamie), to przyjęcie tego toku rozumowania nie prowadzi konkretnie, a w każdym razie do tej pory konkretnie nie prowadziło, do rezultatów innych niż uzyskane przy stosowaniu jego własnego toku rozumowania.

55. Należy zaznaczyć, że te dwie wykładnie orzecznicze odstępują od literalnego brzmienia przepisu krajowego wydanego w wykonaniu decyzji ramowej. Sąd odsyłający nie zwraca się jednak do Trybunału o wyjaśnienie, czy sąd krajowy przekroczył granice wykładni zgodnej. W każdym razie do Trybunału nie należy ani dokonywanie wykładni prawa wewnętrznego państwa członkowskiego, ani też sprawdzanie, czy wykładnia dokonana przez organy krajowe nie prowadzi do wykładni contra legem [31].

56. Ponadto z postanowienia odsyłającego wynika, że wykładnia orzecznicza sądu odsyłającego jest systematycznie podważana przez Gerechtshof Amsterdam (sąd apelacyjny w Amsterdamie). Tymczasem sąd odsyłający w swojej praktyce orzeczniczej ma nadal korzystać ze swojej własnej wykładni orzeczniczej. W ten sposób obydwie te wykładnie są regularnie podważane.

57. Nie sądzę, aby okoliczność, że stosowanie tych wykładni orzeczniczych nie doprowadziło do tej pory do różnych rezultatów, mogła zrekompensować taki brak spójności między nimi.

58. Oczywiście nie wykluczam, że z powodu tego rodzaju paralelizmu pomiędzy kilkoma wykładniami orzeczniczymi dana osoba będzie w stanie określić, w ogólnym zarysie, w jaki sposób wykładnie te mogłyby wpłynąć na jej sytuację prawną, niezależnie od wykładni ostatecznie zastosowanej.

59. Jednakże, po pierwsze, niespójność orzecznictwa nakładającego ograniczenia na prawa podstawowe jednostek znacznie zmniejszyłaby jego jasność, precyzję i przewidywalność. Ta niespójność mogłaby zresztą przyczynić się do powstania znaczenie większych różnic między omawianymi wykładniami orzeczniczymi.

31 Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 lipca 2006 r., Manfredi i in. (od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, pkt 70).

60. W tym względzie pragnę zauważyć, że zdaniem TC obie wykładnie orzecznicze sądów niderlandzkich wykazują niespójność jeśli chodzi o moment zawieszenia biegu terminów na podjęcie decyzji w sprawie wykonania ENA.

61. Ponadto rząd niderlandzki twierdzi w swoich uwagach na piśmie, że sąd odsyłający regularnie stosuje zawieszenie biegu terminów przewidzianych w art. 17 decyzji ramowej w przypadkach innych niż określone we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Niezależnie od tego, że rząd niderlandzki, w odpowiedzi na pytanie zadane mu na rozprawie, nie przedstawił żadnych przykładów ilustrujących to twierdzenie, to podkreślił on, że z uwagi na orzeczniczy charakter wykładni przyjętych przez sądy niderlandzkie nie można wykluczyć niespójnego ich stosowania w przypadkach innych niż te, o których mowa w postanowieniu odsyłającym.

62. Po drugie, niespójność orzecznictwa, na podstawie którego prawa danej osoby mogłyby podlegać ograniczeniom, prowadziłaby do sytuacji, w której osoba ta mogłaby nie być w stanie poznać i zrozumieć bez dwuznaczności mechanizmu działania nałożonego na nią ograniczenia. Tymczasem dla takiej osoby mechanizm ten ma kluczowe znaczenie dla legitymizacji ograniczenia jej praw podstawowych i dania jej możliwości zakwestionowania tego ograniczenia przed właściwymi organami. I tak w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie ten, kto krytykuje wykładnię orzeczniczą uznaną przez sąd pierwszej instancji, z góry wie, że sąd drugiej instancji, podzielający tę krytykę, utrzyma w mocy pierwotną decyzję przy zastosowaniu własnej wykładni orzeczniczej.

63. W świetle powyższych rozważań uważam, że ograniczenie prawa zagwarantowanego w karcie, wprowadzone na mocy dwóch wykładni orzeczniczych opartych na różnych tokach rozumowania i regularnie podważanych, nie spełnia wymogu istnienia podstawy prawnej w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty. Z uwagi na to, że co najmniej jeden z wymogów, o których mowa w pkt 46 niniejszej opinii, nie jest spełniony, nie ma potrzeby badania, czy w celu zapewnienia zgodności prawa krajowego z prawem Unii ograniczenie prawa gwarantowanego przez kartę może zostać wprowadzone w drodze orzecznictwa, wbrew wyraźnemu brzmieniu przepisów ustawy w parlamentarnym znaczeniu tego pojęcia.

64. Takie wykładnie orzecznicze nie spełniają a fortiori wymogów w zakresie ograniczenia zagwarantowanego w art. 6 karty prawa polegającego na utrzymaniu aresztu wobec danej osoby, ponieważ, jak wyjaśniłem w pkt 52 niniejszej opinii, wymogi te są szczególnie rygorystyczne.

65. Z powyższego wynika, że w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie ograniczenie prawa do wolności polegające na utrzymaniu aresztu wobec danej osoby po upływie terminu 90 dni od daty aresztowania jest pozbawione podstawy prawnej na szczeblu krajowym. W rozważanym przypadku art. 22 ust. 4 OLW zobowiązuje wykonujący nakaz organ sądowy do uchylenia aresztu wobec osoby poszukiwanej na podstawie ENA. Należy zatem zbadać zgodność tego obowiązku z decyzją ramową.

B. W przedmiocie obowiązku bezwarunkowego zwolnienia osoby poszukiwanej na podstawie ENA

66. TC i rząd niderlandzki utrzymują, że art. 22 ust. 4 OLW jest wynikiem świadomego wyboru dokonanego przez ustawodawcę krajowego. Rozumiem ten argument w ten sposób, że zdaniem tych zainteresowanych przy transpozycji decyzji ramowej państwo członkowskie może wprowadzić przepis, który zobowiązuje wykonujący nakaz organ sądowy do zwolnienia osoby poszukiwanej na podstawie ENA niezwłocznie po upływie terminów określonych w art. 17 rzeczonej decyzji ramowej.

67. Nie podzielam tego poglądu.

68. Po pierwsze, decyzja ramowa nie reguluje w sposób wyczerpujący wszystkich aspektów związanych z procedurą, w ramach której podejmowane są decyzje w sprawie wykonania ENA. W związku z tym państwa członkowskie mogą wprowadzić własne rozwiązania mające na celu uzupełnienie systemu ustanowionego przez tę decyzję ramową. Aby jednak spełnić cel wspomnianej decyzji ramowej, swoboda uznania, którą w tym celu dysponują państwa członkowskie, powinna doznać pewnych ograniczeń [32].

69. Jak bowiem wynika z wyroku Lanigan [33], ogólny i bezwarunkowy obowiązek zwolnienia osoby poszukiwanej na podstawie ENA, gdy łączny okres zatrzymania osoby, której dotyczy nakaz, przekracza terminy określone w art. 17 decyzji ramowej, może ograniczyć skuteczność systemu przekazywania wprowadzonego w decyzji ramowej, a tym samym utrudniać osiągnięcie celów realizowanych przez tę decyzję.

70. Prawdą jest, że art. 12 zdanie drugie decyzji ramowej odnosi się do prawa wykonującego nakaz państwa członkowskiego i wyjaśnia, że tymczasowe zwolnienie zgodnie z prawem krajowym jest w każdej chwili możliwe. Jednakże takie zwolnienie zgodnie z prawem krajowym, jak wynika z brzmienia tego przepisu, następuje pod warunkiem, że właściwy organ rzeczonego państwa członkowskiego podejmie wszelkie środki, jakie uważa za niezbędne, aby zapobiec ucieczce tej osoby. Natomiast w przypadku gdy środki niepolegające na pozbawieniu wolności nie są w stanie zagwarantować możliwości przekazania, zobowiązanie do uchylenia aresztu skutkowałoby tym, że wykonujący nakaz organ sądowy nie byłby w stanie spełnić wymogu określonego w art. 17 ust. 5 decyzji ramowej. Zgodnie z tym przepisem organ sądowy ma obowiązek upewnić się, że warunki materialne niezbędne do skutecznego przekazania tej osoby pozostają spełnione.

71. Po drugie, można by zadać sobie pytanie, czy art. 22 ust. 4 OLW jest faktycznie wyrazem woli ustawodawcy niderlandzkiego, aby stosować standardy ochrony praw podstawowych wyższe niźli wynikające z przepisów decyzji ramowej.

72. Uważam jednakże, że przepis krajowy zobowiązujący wykonujący nakaz organ sądowy do uchylenia aresztu osoby, której dotyczy nakaz, po upływie terminu 90 dni, bez względu na istnienie wyjątkowych okoliczności w rozumieniu art. 17 ust. 7 decyzji ramowej, podważałoby jednolitość standardu ochrony praw podstawowych określonego w rzeczonej decyzji ramowej i mógłby zagrozić jej skuteczności z powodów wymienionych we wcześniejszych punktach niniejszej opinii. Wydaje mi się, że jest to tok rozumowania, który przyjął Trybunał w wyroku Melloni [34].

73. Po trzecie, jak podnosi rząd czeski, wprowadzenie ogólnego bezwarunkowego obowiązku zwolnienia osób poszukiwanych na podstawie ENA po upływie 90 dni od aresztowania mogłoby umożliwiać tym osobom podejmowanie działań opóźniających, które stanowiłyby przeszkodę w wykonaniu ENA.

74. Po czwarte, należy zauważyć, że ścisłe stosowanie przepisu transponującego decyzję ramową, takiego jak art. 22 ust. 4 OLW, mogłoby zniechęcać sądy krajowe do występowania z pytaniami prejudycjalnymi, jeżeli zwolnienie osoby poszukiwanej na podstawie ENA po upływie terminu 90 dni mogłoby prowadzić do ucieczki tej osoby. W tym kontekście zauważyć należy, że Trybunał orzekł już,

32 Zobacz wyrok z dnia 30 maja 2013 r., F (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, pkt 52, 56, 58). W stosunku do swobody uznania, jaką dysponują państwa członkowskie przy transpozycji decyzji ramowej, zob. S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, tom II: *EU Criminal Law, Policing, and Civil Law*, 4rd ed., Oxford, OUP, 2016, s. 91, 92, 95.

33 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, pkt 50).

34 Wyrok z dnia 26 lutego 2013 r. (C-399/11, EU:C:2013:107, pkt 56–63). Dla przypomnienia: w wyroku tym Trybunał orzekł, że umożliwienie państwu członkowskiemu powołania się na art. 53 karty w celu uzależnienia przekazania osoby skazanej zaocznie od spełnienia warunku nieprzewidzianego w przepisach Unii prowadziłoby – poprzez podważenie jednolitości standardu ochrony praw podstawowych określonego w tych przepisach – do naruszenia zasady wzajemnego zaufania i wzajemnego uznawania, której umacnianiu one służą, a tym samym zagrożenia skuteczności decyzji ramowej.

że przepis krajowy, który może skutkować powstrzymaniem się przez sąd krajowy od zadania pytań prejudycjalnych Trybunałowi, narusza uprawnienia przyznane sądom krajowym w art. 267 TFUE i w konsekwencji wpływa na skuteczność współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi ustanowionej w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego [35].

75. Z tych względów uważam, że przynajmniej w przypadkach, gdy środki niepolegające na pozbawieniu wolności nie mogą zagwarantować, że przekazanie będzie możliwe, decyzja ramowa stoi na przeszkodzie bezwarunkowemu obowiązkowi zwolnienia osoby poszukiwanej na podstawie ENA, gdy łączny okres zatrzymania osoby, której dotyczy nakaz, przekracza terminy określone w art. 17 decyzji ramowej. Należy teraz zbadać wątpliwości sądu odsyłającego co do istnienia obowiązku odstąpienia od stosowania przepisów prawa krajowego niezgodnych z prawem Unii.

C. W przedmiocie obowiązku odstąpienia przez sąd krajowy od stosowania przepisów prawa krajowego niezgodnych z prawem Unii

76. Na wstępie pragnę zauważyć, że – z wyjątkiem pytań o charakterze pomocniczym i ogólnym – sąd odsyłający nie rozwinął problematyki obowiązku odstąpienia od stosowania przepisów prawa krajowego niezgodnych z prawem Unii. Tej problematyki nie zgłębiali także zainteresowani w swoich uwagach.

77. Z tych powodów ograniczę swoją analizę do kluczowych rozważań, tak aby udzielić użytecznej odpowiedzi sądowi odsyłającemu.

78. W wyroku Popławski [36] Trybunał orzekł, że przepisy decyzji ramowej nie wywierają bezpośredniego skutku. Ponadto w wyroku tym Trybunał położył nacisk na obowiązek organów w zakresie wykładni zgodnej prawa krajowego [37].

79. Natomiast Trybunał nie odniósł się w wyroku [38] Popławski do kwestii, czy wykonujący nakaz organ sądowy jest zobowiązany do odstąpienia od stosowania przepisu krajowego wydanego w wykonaniu decyzji ramowej, jeżeli z jednej strony przepis ten jest niezgodny z tą decyzją ramową, a z drugiej strony jego wykładnia zgodna prowadziłaby do wykładni prawa krajowego contra legem. Sąd odsyłający, który zadał pytanie prejudycjalne, na kanwie którego wydany został ten wyrok, złożył drugi wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i ponownie wystąpił do Trybunału z pytaniem na temat istnienia takiego obowiązku [39].

80. Uważam, że w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie na pytanie, czy wykonujący nakaz organ sądowy jest zobowiązany do odstąpienia od stosowania przepisu krajowego niezgodnego z decyzją ramową, należy udzielić odpowiedzi przeczącej.

35 Wyrok z dnia z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 25).

36 Wyrok z dnia 29 czerwca 2017 r. (C-579/15, EU:C:2017:503, pkt 26).

37 Wyrok z dnia 29 czerwca 2017 r., Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503, pkt 31).

38 Wyrok z dnia 29 czerwca 2017 r. (C-579/15, EU:C:2017:503).

39 Pierwsze pytanie prejudycjalne w sprawie Popławski (C-573/17, obecnie w toku przed Trybunałem) brzmi następująco: „Czy w sytuacji, w której wykonujący nakaz organ sądowy nie może dokonać wykładni wdrażających decyzję ramową przepisów prawa krajowego w sposób prowadzący do osiągnięcia rezultatu zgodnego z decyzją ramową, jest on zobowiązany – w oparciu o zasadę pierwszeństwa – odstąpić od stosowania przepisów prawa krajowego niezgodnych z przepisami owej decyzji ramowej?”.

81. W pierwszej kolejności – prawdą jest, że – co się tyczy obowiązku odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego niezgodnego z prawem Unii – doktryna rozróżnia efekt substytucyjny (pozytywny) i efekt wykluczający (negatywny) aktów prawa Unii. Pojęcie efektu wykluczającego oparte jest na założeniu, że pomimo braku bezpośredniej skuteczności aktu prawa Unii organy krajowe mogą pominąć przepis krajowy, który jest sprzeczny z tym aktem [40].

82. Jednakże niezależnie od wątpliwości, jakie pojawiają się przy rozróżnianiu tych dwóch rodzajów skutków, należy zauważyć, że postępowanie główne nie toczy się między dwiema jednostkami, lecz prokuraturą a jednostką, a zatem dotyczy tylko kwestii stosowania prawa Unii do stosunków wertykalnych. W związku z tym, w celu odstąpienia od stosowania przepisu krajowego takiego jak art. 22 ust. 4 OLW, który stoi na przeszkodzie utrzymaniu aresztu wobec osoby poszukiwanej na mocy ENA po upływie terminu 90 dni od daty jej aresztowania, dane państwo członkowskie powinno powoływać się wobec tej osoby na decyzję ramową, której transpozycja do prawa krajowego została przeprowadzona przez to państwo członkowskie w nieprawidłowy sposób. Takie zaś odwołanie się do decyzji ramowej prowadziłoby do sytuacji odwrócenia bezpośredniego skutku, co Trybunał już wielokrotnie wykluczył [41].

83. Po drugie, odstąpienie od stosowania art. 22 ust. 4 OLW wywołałoby nie tylko negatywne skutki dla praw osób trzecich, wynikające z zastosowania decyzji ramowej w sporze między dwoma podmiotami państwowymi, lecz poważną ingerencję w prawo do wolności TC w ramach postępowania, w którym stroną przeciwną jest emanacja państwa [42].

84. Co więcej, w odróżnieniu od pytania prejudycjalnego w sprawie Popławski (C-579/17, obecnie w toku przed Trybunałem) w niniejszej sprawie sąd odsyłający uważa, że jest w stanie dokonać wykładni przepisu krajowego wydanego w wykonaniu decyzji ramowej przy jednoczesnym przestrzeganiu zakazu wykładni contra legem, w ten sposób, że jego zastosowanie doprowadzi do rezultatu zgodnego z tą decyzją ramową. Niemniej jednak poprzez swoją wykładnię sąd odsyłający dąży w istocie do ograniczenia prawa do wolności osoby poszukiwanej na podstawie ENA. Czyniąc tak, sąd ten napotka na przeszkodę w postaci wymogu istnienia podstawy prawnej, będącego przejawem ustanowionej w art. 52 ust. 1 karty zasady pewności prawa. Podobnie, bez względu na wybraną do tego celu podstawę prawną, sąd krajowy nie może odstąpić od stosowania art. 22 ust. 4 OLW bez uwzględnienia zasady pewności prawa.

85. W świetle powyższego uważam, że w okolicznościach takich jak rozpatrywane w niniejszej sprawie wykonujący nakaz organ sądowy nie może powołać się na przepisy decyzji ramowej w celu odstąpienia od stosowania przepisu krajowego wydanego w wykonaniu decyzji ramowej, takiego jak art. 22 ust. 4 OLW, na niekorzyść osoby poszukiwanej na podstawie ENA.

40 W przedmiocie rozróżnienia pomiędzy efektem substytucyjnym i skutkiem w postaci wykluczenia zob. M. Dougan, „When worlds collide! Competing visions of the relationship between direct effect and supremacy", *Common Market Law Review*, 2007, vol. 44, nr 4, s. 931–963; P.V. Figueroa Regueiro, „Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of »Horizontal« Direct Effect of Directives", *Jean Monnet Working Paper*, 2002, nr 7, s. 28–34.

41 Zobacz w odniesieniu do dyrektyw wyroki: z dnia 5 kwietnia 1979 r., Ratti (148/78, EU:C:1979:110, pkt 22); z dnia 8 października 1987 r., Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, pkt 10).

42 Zobacz a contrario wyrok z dnia 21 marca 2013 r., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, pkt 46–47). W przedmiocie wykładni wypracowanych przez doktrynę w kwestii odniesienia się przez Trybunał do wyroku z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 57) zob. L. Squintani, H.H.B. Vedder, „Towards Inverse Direct Effect? A Silent Development of a Core European Law Doctrine", European Law Doctrine, *Review of European Comparative & International Environmental Law*, vol. 23(1), 2014, s. 147–149.

VII. Wnioski

86. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby na pytanie prejudycjalne zadane przez rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie, Niderlandy) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

Artykuł 6 oraz art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stoją na przeszkodzie wprowadzeniu w drodze orzecznictwa ograniczenia prawa do wolności polegającego na utrzymaniu aresztu po upływie terminu 90 dni od aresztowania osoby poszukiwanej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania (ENA), jeżeli takie ograniczenie jest oparte na różnych wykładniach orzeczniczych przepisu krajowego, takiego jak art. 22 ust. 4 Overleveringswet (ustawy o przekazywaniu osób), który zobowiązuje wykonujący nakaz organ sądowy do zwolnienia tej osoby po upływie tego terminu.