

ZGŁĘBIAJĄC ZNACZENIE WARTOŚCI UE

Koen LENAERTS(*)

To dla mnie zaszczyt i przyjemność wygłosić dzisiejsze przemówienie inauguracyjne podczas trzeciej edycji Kongresu Prawników Polskich w pięknym Gdańsku.

Na początek chciałbym wyrazić uznanie dla solidarności okazanej przez Polaków podczas tej straszliwej i agresywnej wojny, którą Rosja wytoczyła Ukrainie. Od samego początku Polska z otwartymi ramionami przyjęła tysiące uchodźców, zapewniając bezpieczne schronienie kobietom, dzieciom i osobom w podeszłym wieku. Polska udziela Ukrainie ogromnego wsparcia, udowadniając wszystkim Europejczykom, że „prawdziwych przyjaciół poznaje się w biedzie”.

Od ponad roku naród ukraiński zмага się z wielkimi trudnościami, które każdego dnia musi przezwyciężać. Trudności te w sposób nieunikniony wywierają również negatywny wpływ na zawody prawnicze, a w szczególności na ukraińskie sądownictwo. W grudniu ubiegłego roku zostałem zaproszony do udziału w wideokonferencji z okazji piątej rocznicy działalności ukraińskiego Sądu Najwyższego. Konferencja ta musiała jednak zostać przełożona, ponieważ Kijów znalazł się pod silnym ostrzałem. Ukraińscy sędziowie Sądu Najwyższego zostali w pośpiechu ewakuowani do pobliskiego schronu.

A mimo to, mimo tych trudności, naród ukraiński ponad wszelką wątpliwość udowodnił, że drzemie w nim niezłomny duch. Walczą o wolny i suwerenny kraj zbudowany na takich wartościach jak demokracja, wolność i sprawiedliwość; na tych samych wartościach, na których zasadza się Unia Europejska i które podzielają oraz pielęgnują wszystkie jej państwa członkowskie. Ukraińcy chcą raz na zawsze pozbyć się żelaznej kurtyny tyranii i zostać członkami demokratycznej europejskiej rodziny.

Drodzy prawnicy, mówię dziś o Ukrainie, ponieważ wystarczy spojrzeć za wschodnią granicę Polski, aby bez problemu dostrzec, zrozumieć i docenić wszystko to, co reprezentuje sobą Unia

Europejska. Unia Europejska to coś znacznie więcej niż tylko rynek wewnętrzny. Cały europejski projekt opiera się na podstawowym założeniu, że europejskie liberalne demokracje mogą - a nawet powinny - współpracować w celu zapewnienia swoim obywatelom pokoju i dobrobytu gwarantując im równocześnie sferę indywidualnej wolności wolną od publicznej ingerencji. Aby jednak europejskie demokracje mogły wspólnie działać, a wolność jednostki była w stanie funkcjonować na europejskim poziomie, należy przestrzegać „reguł gry”.

Zarówno Unia Europejska, jak i państwa członkowskie muszą przestrzegać rządów prawa poprzez system zarządzania regulacjami, a nie ludźmi. Fakt, że „Unia opiera się na rządach prawa” został jasno określony przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał Sprawiedliwości”) w jego przełomowym orzeczeniu sprzed prawie czterdziestu lat w sprawie *Les Verts*.¹

Chciałbym bardzo mocno podkreślić, że UE jest przede wszystkim „Unią wartości”. Wartości te zostały zapisane w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Stwierdza się w nim, że „[Unia] opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego i poszanowania praw człowieka”.

W orzeczeniach dotyczących warunkowości Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił znaczenie tego zapisu traktatowego. Trybunał w pełnym składzie orzekł - cytuję - że

„wartości określone w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej zostały jasno określone i są one wspólnie uznawane przez państwa członkowskie. Określają one samą tożsamość Unii Europejskiej jako wspólnoty porządku prawnego. Dlatego też Unia musi być w stanie bronić tych wartości w granicach swoich uprawnień przyznanych jej w Traktatach”.²

Trybunał Sprawiedliwości orzekł dalej, że

„art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej nie jest jedynie deklaracją wytycznych politycznych lub intencji, ale określa wartości, które (...) stanowią integralną część samej tożsamości

¹ Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 23 kwietnia 1986 r., *Les Verts* przeciwko Parlamentowi, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 23; z dnia 28 marca 2017 r., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt. 66 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 5 listopada 2019 r., *EBC i in. przeciwko Trasta Komercbanka i in.*, C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, EU:C:2019:923, pkt. 54.

²Wyroki z dnia 16 lutego 2022 r., *Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie*, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt. 127 oraz *Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie*, C-157/21, EU:C:2022:98, pkt. 145.

Unii Europejskiej jako wspólnoty porządku prawnego, wartości, które znajdują konkretny wyraz w zasadach zawierających prawnie wiążące zobowiązania państw członkowskich”.³

Z tych fragmentów orzeczeń w sprawie warunkowości, które dotyczą interpretacji art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, można wiele wywnioskować. Czytając je z uwagą, można zauważyć cztery kluczowe implikacje. Chciałbym skorzystać z okazji, aby wyjaśnić owe cztery skutki zgromadzonym tu dziś przedstawicielom polskiego środowiska prawniczego.

Po pierwsze Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnia „wartość prawną wartości”.⁴ Wartości wyrażone w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej nie są jedynie "wytycznymi politycznymi lub intencjami", ale znajdują konkretny wyraz w zasadach, które nakładają na państwa członkowskie prawnie wiążące zobowiązania. Egzekwowanie tych wartości to nie kwestia polityczna, którą należy rozwiązywać w ramach działań politycznych. Wręcz przeciwnie, wartości zapisane w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej mogą być egzekwowane przez Trybunał Sprawiedliwości oraz, w stosownych przypadkach, przez sądy krajowe stosujące zasady prawa UE.

Kwestię tę ilustruje orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości od czasu wydania przełomowego wyroku w sprawie portugalskich sędziów.⁵ Trybunał orzekł, że art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej, który konkretyzuje wartość praworządności potwierdzoną w art. 2 TUE, wymaga, aby "państwa członkowskie zapewniły środki odwoławcze wystarczające do zagwarantowania jednostkom skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach regulowanych prawem UE". Z kolei zasada skutecznej ochrony sądowej wymaga, aby sędziowie krajowi byli niezawisli, biorąc pod uwagę, że tylko sędziowie, którzy wykonują swoje obowiązki bez strachu lub faworyzowania kogokolwiek, mogą zapewnić skuteczną ochronę sądową praw przyznanych jednostkom na mocy prawa UE. W porządku prawnym Unii Europejskiej pojęcie niezawisłości sędziowskiej, rozwinięte w przełomowym wyroku w sprawie Wilson z 2006 r.⁶ składa się z komponentu

³Wyroki z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt. 232 oraz Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, C-157/21, EU:C:2022:98, pkt. 264.

⁴ Wyrażenie zapożyczone od L.S. Rossi, "La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE : relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels" (2020) *Revue trimestrielle de droit européen*, s. 639.

⁵ Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117

⁶ Wyrok z dnia 19 września 2006 r., *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587.

wewnętrznego i zewnętrznego. Na poziomie wewnętrznym niezależność sądów ma na celu zapewnienie równych szans stronom postępowania i ich sprzecznym interesom. Innymi słowy, niezależność wymaga, aby sądy były bezstronne. Z kolei na poziomie zewnętrznym niezależność sądów jest granicą oddzielającą sferę polityki od sfery sądownictwa.

Istnieje zatem nierozzerwalny związek między poszanowaniem praworządności, zasadą skutecznej ochrony sądowej i niezależnością sądownictwa.

W kontekście Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości oznacza to, że tylko niezależne organy sądowe mogą wydawać europejskie nakazy aresztowania. Biorąc pod uwagę, że egzekucja tych nakazów często wiąże się z ograniczeniem praw podstawowych danej osoby, a zwłaszcza jej prawa do wolności, nakazy te muszą być wydawane przez niezależny organ, który zapewnia skuteczną ochronę sądową tych praw. W sprawach OG i PI (prokuratury w Lubece i Zwickau)⁷ Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że ponieważ niemieckie prokuratury w Lubece i Zwickau potencjalnie podlegały poleceniom lub instrukcjom wydawanym w konkretnej sprawie przez organy władzy wykonawczej, nie były one niezależne, a tym samym nie były uprawnione na mocy prawa UE do wydawania europejskich nakazów aresztowania.

Po drugie wartości wyrażone w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej nie są wynikiem „odgórnego” podejścia, ale wynikają z konstytucyjnych tradycji wspólnych dla państw członkowskich. Wartości te spajają Europejczyków w ramach „wspólnego porządku prawnego”. W tym kontekście warto podkreślić, że przestrzeganie tych wartości nie oznacza, że Unia Europejska dąży do narzucenia określonego modelu konstytucyjnego.⁸ Wręcz przeciwnie, ograniczają się one do wyznaczenia pewnych ram odniesienia, w których państwa członkowskie i ich obywatele mogą wybrać najbardziej odpowiadającą im formę rządów. Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej zostawia miejsce na różnorodność i tożsamość narodową, pod warunkiem, że nie zostaną przekroczone czerwone linie wyznaczone tymi ramami.⁹

⁷ Wyrok z dnia 27 maja 2019 r., OG i PI (prokuratury w Lubece i Zwickau), C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456.

⁸ Wyroki z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 229; a także z dnia 22 lutego 2022 r., RS (skutek orzeczeń sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 43.

⁹ Zob. w tym względzie K. Lenaerts, "On checks and balances: the rule of law within the EU" (2023) *Columbia Journal of European Law* 25.

Po trzecie to właśnie na tych wartościach opiera się tożsamość Unii Europejskiej.¹⁰ Bez poszanowania demokracji, wolności i sprawiedliwości Unia, jaką znamy, przestałaby istnieć. Te wartości mają zasadnicze znaczenie dla całego europejskiego projektu. Dlatego właśnie UE nie ma innego wyjścia, jak tylko ich bronić. Również dlatego przed przystąpieniem do Unii każde państwo kandydujące do członkostwa w UE musi dostosować swoją konstytucję i tożsamość narodową do wartości zapisanych w art. 2 TUE.¹¹ Dostosowanie do tych wartości jest nie tylko warunkiem wstępnym przystąpienia, ale także stałym zobowiązaniem wszystkich państw członkowskich. Jeżeli chodzi o ochronę wartości, to akcesja jest punktem wyjściowym, a nie końcowym.

Tożsamość UE i tożsamość narodowa wzajemnie się umacniają. Chroniąc wartości określone w art. 2 TUE, prawo Unii Europejskiej chroni również tożsamość państw członkowskich, ponieważ zarówno tożsamość unijna, jak i krajowa opierają się na tych samych wartościach. W UE nie ma miejsca na autorytarne zapędy pod przykrywką reform konstytucyjnych, ponieważ podważają one tożsamość Unii i stanowią zdradę konstytucyjnych tradycji wspólnych dla wszystkich państw członkowskich.

W tym kontekście chciałbym zwrócić Państwa uwagę na pkt 62-80 wyroku Trybunału Sprawiedliwości¹² z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość i życie prywatne sędziów). Punkty te w zwięzły i jasny sposób wyjaśniają, dlaczego Trybunał Sprawiedliwości posiada jurysdykcję do badania zgodności z prawem UE reform ustawodawczych dotyczących krajowego wymiaru sprawiedliwości. Trybunał w szczególności przypomniał, że "choć organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich (...) należy do kompetencji tych państw, to faktem pozostaje, że wykonując te kompetencje państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania swoich zobowiązań wynikających z przepisów prawa UE, w szczególności z art. 2 i 19 Traktatu o Unii Europejskiej".¹³ Ponadto, ponieważ Trybunał Sprawiedliwości „posiada wyłączną jurysdykcję do dokonywania ostatecznej wykładni prawa Unii [...], to do Trybunału należy, w ramach wykonywania tej

¹⁰ Zob. w tym względzie K. Lenaerts i J.A. Gutiérrez-Fons, ‘Epilogue – High Hopes: Autonomy and the Identity of the EU’ (2023) *European Papers* (w przygotowaniu).

¹¹ Wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., *Repubblica*, C-896/19, EU:C:2021:311.

¹² Wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., *Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość i życie prywatne sędziów)*, C-204/21, EU:C:2023:442.

¹³ *Ibid.*, pkt 63.

jurysdykcji, wyjaśnienie zakresu zasady pierwszeństwa prawa UE w świetle odpowiednich przepisów tego prawa”. Oznacza to zasadniczo, że zakres ten nie może zależeć od „wykładni przepisów prawa krajowego lub wykładni przepisów prawa UE dokonanej przez sąd krajowy, która stoi w sprzeczności z wykładnią Trybunału [Sprawiedliwości]”.¹⁴

Po czwarte i ostatnie, stwierdzając, że Unia będzie bronić tych wartości jedynie „w granicach swoich uprawnień określonych w Traktatach”, Trybunał Sprawiedliwości przypomina o zasadzie przyznania określonej w art. 5 TUE. Zgodnie z tą zasadą „UE działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w Traktatach dla osiągnięcia określonych w nich celów”.

W odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości zasada ta oznacza, że nie może on przekraczać granic swojej jurysdykcji. Na przykład nie może on interpretować art. 19 TUE - który wymaga niezależności sądów krajowych - w sposób, który przekształciłby mechanizm zapytania prejudycjalnego w swojego rodzaju powództwo o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego. Jeżeli sędzia zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wytyczne dotyczące wykładni art. 19 TUE, to należy w nim wykazać, że istnieje związek między wykładnią tego postanowienia Traktatu a rozpatrywaną sprawą.¹⁵

Podobnie w kontekście mechanizmu zapytania prejudycjalnego Trybunał Sprawiedliwości nie jest właściwy do dokonywania ustaleń faktycznych i wskazywania właściwego prawa krajowego, ponieważ zadania te należą do sądu kierującego zapytanie. I tutaj właśnie prawnicy tacy jak Państwo odgrywają kluczową rolę. Musicie Państwo przedstawić stan faktyczny i prawny przedmiotowej sprawy najlepiej jak potraficie, tak aby sąd przygotowujący zapytanie prejudycjalne mógł się oprzeć na wynikach Państwa pracy.

Drodzy prawnicy, Trybunał Sprawiedliwości nie może i nie powinien stać samodzielnie na straży wartości, na których opiera się Unia Europejska. Wiara w demokrację, wolność i sprawiedliwość dla wszystkich jest zarówno indywidualnym wyborem człowieka, jak i zbiorowym wyborem społeczeństwa.

Spółczeństwo obywatelskie, a w szczególności środowisko prawnicze, musi aktywnie kształtować przyszłe pokolenia tak, aby pewnego dnia stały się one aktywnymi obywatelami,

¹⁴ *Ibid.*, pkt 79.

¹⁵ Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234.

którzy znają „prawdziwą wartość europejskich wartości”, podzielają je i cenią oraz są gotowi ich bronić. Nie tylko na sali sądowej, gdzie te wartości stają się żywą prawdą, ale także w klasie, gdzie uczniowie i nauczyciele mogą swobodnie mówić, na ulicach, gdzie ludzie powinni mieć możliwość pokojowego demonstrowania i wyrażania sprzeciwu, a także w naszych własnych domach, których prywatność musi być szanowana. Wiara i walka o te wartości to europejski styl życia.

Drodzy prawnicy, nie ma większego zagrożenia dla demokracji, wolności i sprawiedliwości niż obywatele, którzy biorą wszystko za pewnik i nie bronią tego, co słuszne. Parafrazując słynne słowa Benjamina Franklina można powiedzieć, Unia Europejska jest unią liberalnych wartości, pod warunkiem, że my, Europejczycy, „będziemy w stanie ją zachować”.

Dziękuję bardzo za uwagę