42/4/A/2005

WYROK
z dnia 27 kwietnia 2005 r.
Sygn. akt P 1/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Marian Grzybowski
Adam Jamróz
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Mączyński
Janusz Niemcewicz
Jerzy Stępień
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 kwietnia 2005 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gdańsku o zbadanie zgodności:

art. 607t § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.) zezwalającego na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej w ramach europejskiego nakazu aresztowania z art. 55 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

Art. 607t § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.) **w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

II

Przepis wskazany w części I traci moc z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia.

---

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 maja 2005 r. w Dz. U. Nr 77, poz. 680.

UZASADNIENIE:

I

1. Sąd Okręgowy w Gdańsku IV Wydział Karny postanowieniem z 27 stycznia 2005 r., sygn. akt IV Kop 23/04, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne o zgodność art. 607t ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.) zezwalającego na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej z art. 55 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z toczącą się z wniosku Prokuratury Okręgowej przed Sądem Okręgowym w Gdańsku sprawą o wydanie w ramach europejskiego nakazu aresztowania (dalej: ENA lub nakaz europejski) postanowienia o przekazaniu Marii D. w celu przeprowadzenia przeciwko niej postępowania na terenie Królestwa Niderlandów. W ocenie sądu, przed rozpoznaniem ww. wniosku, konieczne jest rozstrzygnięcie przez Trybunał, czy art. 607t k.p.k. jest zgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji stanowiącym, że ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana.

1.2. Na gruncie k.p.k. do 1 maja 2004 r. pojęcie „ekstradycji" nie występowało, aczkolwiek ówczesny art. 604 § 1 pkt 1 nie pozostawiał – zdaniem sądu – wątpliwości, że wolą ustawodawcy był absolutny zakaz ekstradycji obywatela polskiego. Stan prawny uległ zmianie z dniem 1 maja 2004 r.; rozdział 65 k.p.k. otrzymał tytuł „Ekstradycja oraz przewóz osób ściganych albo skazanych lub wydanie przedmiotów na wniosek państw obcych". Na gruncie art. 602 k.p.k. przyjąć można, że ekstradycją jest wydanie osoby ściganej lub skazanej obcemu państwu w celu: 1) przeprowadzenia postępowania karnego; 2) wykonania orzeczonej kary lub 3) wykonania środka karnego. W przepisie tym zawarte jest zastrzeżenie, że definicja ta nie odnosi się do uregulowań zawartych w rozdziałach 65b i 66a k.p.k. Według sądu istnieje jednak wątpliwość, czy takie zastrzeżenie jest wystarczające dla uznania, że wymienione rozdziały nie regulują problemu ekstradycji.

Występujący z pytaniem prawnym sąd zwrócił przy tym uwagę, iż w następstwie wprowadzenia ENA do polskiego systemu prawnego powstały dwa rozdziały: 65a i 65b. Zastanawiające jest zatem, że z definicji ekstradycji nie wyłączono także rozdziału 65a k.p.k.

1.3. Zdaniem Sądu Okręgowego w Gdańsku, założenie o racjonalności ustawodawcy nie jest w stanie usunąć wątpliwości, czy samo dokonane w k.p.k. rozróżnienie określeń: ekstradycja (art. 602 § 1), wydanie (art. 602 § 2) i przekazanie (art. 607t), może rodzić tak daleko idące konsekwencje w zakresie ochrony praw obywatela, jak zniesienie gwarancji, jakie daje art. 55 ust. 1 Konstytucji.

Dla obrony tezy o racjonalności ustawodawcy należałoby przyjąć, że skoro zmiany k.p.k. wprowadzające art. 607t uchwalone zostały po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., to wolą ustawodawcy było wyrażenie zgody na wydanie w ramach ENA obywatela polskiego innemu państwu członkowskiemu UE. Jednak w toku prac nad projektem Konstytucji z regulacji dotyczącej zakazu ekstradycji usunięte zostało stwierdzenie, że jest to dopuszczalne „jeżeli umowa międzynarodowa nie stanowi inaczej". Dlatego też należałoby przyjąć, że wolą ustawodawcy było takie uregulowanie, mocą którego obywatel polski ma posiadać gwarancję, że państwo zapewnia mu prawo

do polskiego sądu, a w przypadku skazania go za granicą, państwo polskie nie wyda go innemu państwu w celu wykonania kary pozbawienia wolności.

1.4. Ryzykowna – w ocenie Sądu Okręgowego w Gdańsku – jest teza, że wykładnia Konstytucji, w zakresie zgodności z nią przepisów wprowadzonych do polskiego systemu prawnego w wyniku wejścia Polski do Unii Europejskiej, winna być dokonywana z „życzliwą interpretacją" na rzecz przepisów „unijnych". Stosowanie takiej wykładni art. 55 Konstytucji, która prowadziłaby do zwężenia zakresu konstytucyjnych wolności i praw osobistych obywateli, wydaje się niedopuszczalne.

Ustrojodawca nadał przepisom Konstytucji odnoszącym się do wolności i praw osobistych szczególną rangę, o czym świadczy służąca ich ochronie instytucja skargi konstytucyjnej uregulowana w art. 79 Konstytucji. Tym samym nie można dopuścić do sytuacji, aby „chęć wprowadzenia do polskiego porządku prawnego jakiegoś przepisu wymuszała taką wykładnię przepisów Konstytucji, która powoduje ograniczenie praw i wolności obywatelskich".

1.5. Występujący z pytaniem prawnym sąd zauważył, iż celem twórców decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (dalej: decyzja ramowa z 13 czerwca 2002 r.) było – zgodnie z intencjami wyrażonymi w pkt 1 i 13 preambuły tego aktu – uproszczenie procedur ekstradycyjnych między państwami członkowskimi Unii. Nie należy zatem używać innej nazwy aktu prawnego w świetle uregulowań „unijnych" niż na gruncie Konstytucji.

1.6. Sąd Okręgowy w Gdańsku wskazał przykład Austrii, Niemiec i Wielkiej Brytanii, jako państw członkowskich Unii Europejskiej, które kwestię ekstradycji własnych obywateli regulowały podobnie, jak czyni to art. 55 ust. 1 Konstytucji, i w związku z obowiązkiem implementacji decyzji ramowej dokonały lub zapoczątkowały odpowiednie zmiany w krajowym porządku prawnym (także w drodze nowelizacji Konstytucji).

1.7. Problem relacji pomiędzy europejskim nakazem aresztowania a konstytucyjnym zakazem ekstradycji obywateli polskich jest źródłem wątpliwości i rozbieżności poglądów przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego i międzynarodowego, a także członków Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. Większość z nich wyraża przekonanie, że jedynie Trybunał Konstytucyjny może ostatecznie rozstrzygnąć tę kwestię, a ponieważ od jego wyniku uzależniona jest treść orzeczenia Sądu Okręgowego w Gdańsku w sprawie przekazania M. D. władzom sądowniczym Królestwa Niderlandów, było konieczne wystąpienie z pytaniem prawnym.

2. Prokurator Generalny, na prośbę Trybunału Konstytucyjnego, przekazał przy piśmie z 22 lutego 2005 r. kopie opinii prawnych sporządzonych na jego zlecenie przez ekspertów i przedstawicieli nauki prawa w związku z ustawą z 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń w zakresie dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania. Wśród załączników znalazły się (powoływane w dalszej części uzasadnienia) stanowiska: prof. dr hab. W. Czaplińskiego (*Problem zgodności decyzji ramowej 2002/584/JHA z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania z przepisem art. 55 Konstytucji z 1997*), prof. dr hab. K. Działochy i dr M. Masternak-Kubiak (*Opinia o implementacji decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r. w sprawie*

europejskiego nakazu aresztowania i procedur przekazywania między państwami członkowskimi), prof. dr hab. P. Kruszyńskiego (*Europejski Nakaz Aresztowania jako forma realizacji zasady wzajemnego wykonywania orzeczeń w ramach UE – Jaką rolę należy przypisać E.N.A. w procesie tworzenia Wspólnego Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE – opierającego się na zasadzie wzajemnego uznawania i wykonywania orzeczeń?*), prof. dr hab. E. Piontka (*Status Europejskiego Nakazu Aresztowania*), prof. dr hab. W. Sokolewicza (*Opinia prawna o projekcie – datowanym 24 VI 2003 r. – ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz ustawy Kodeks postępowania karnego*) oraz prof. dr hab. E. Zielińskiej (*Ekstradycja a europejski nakaz aresztowania. Studium różnic*).

Ponadto pismem z 25 marca 2005 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie. W jego ocenie art. 607t § 1 k.p.k., w zakresie dotyczącym przekazania obywatela polskiego, jest zgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zaś postępowanie w zakresie zgodności art. 607t § 2 k.p.k. podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

2.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, wyrażona w pytaniu prawnym wątpliwość wyraźnie wskazuje, że pytanie to – mimo że Sąd Okręgowy objął nim cały przepis art. 607t k.p.k. – dotyczy w istocie tylko § 1 wymienionego przepisu i w zakresie odnoszącym się do przekazania obywatela polskiego, do tego więc powinien ograniczać się przedmiot kontroli konstytucyjnej. Ponieważ od odpowiedzi tylko w tej kwestii zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym, niedopuszczalne jest orzekanie o konstytucyjności art. 607t § 2 k.p.k. (art. 193 Konstytucji) i z tego powodu postępowanie w tej części winno zostać umorzone.

2.2. Odwołując się do charakterystyki decyzji ramowej i obowiązku jej wykonania przez państwa członkowskie UE, Prokurator Generalny stwierdził, że ratyfikacja przez Polskę Traktatu Akcesyjnego oznacza, iż ustawodawca nie miał możliwości – bez naruszenia art. 9 Konstytucji – odmowy przekazania obywatela polskiego organom wymiaru sprawiedliwości innych państw UE. Tym samym powstała konieczność nowego spojrzenia na regulację przyjętą w art. 55 ust. 1 Konstytucji.

Konstytucja nie definiuje pojęcia ekstradycji, zatem ustawodawca, czyniąc to w art. 602 § 1 k.p.k., dokonał dopuszczalnego zabiegu. Konsekwencją zaś uznania, iż przekazanie w trybie ENA jest instytucją prawną jakościowo inną od ekstradycji, jest to, że ustanowiony w art. 55 ust. 1 Konstytucji zakaz ekstradycji obywatela polskiego nie dotyczy przekazania.

2.3. Prokurator Generalny wymienił liczne argumenty mające jego zdaniem przemawiać za konstytucyjną dopuszczalnością przekazania obywatela polskiego na podstawie ENA, jako nowej instytucji mającej zastosowanie tylko w stosunkach między państwami członkowskimi UE, występującej równolegle z ekstradycją (o której mowa w art. 55 ust. 1 Konstytucji) obowiązującą nadal w relacjach z państwami trzecimi. Wskazał m.in., że:

– o przekazaniu orzeka niezawisły sąd, a podstawą ekstradycji jest decyzja organu władzy wykonawczej, co jest elementem politycznym;

– ekstradycja jest wydaniem ostatecznym, w ramach którego następuje całkowite powierzenie władztwa nad osobą ściganą innemu państwu i zrzeczenie się własnej nad nią jurysdykcji, natomiast przekazanie w odniesieniu do obywatela polskiego jest

warunkowe (po prawomocnym zakończeniu postępowania karnego zostaje on odesłany na terytorium RP, gdzie następuje wykonanie kary);

– ekstradycja jest formą współpracy międzynarodowej, polegającą na wzajemnym wydawaniu osób, przeciwko którym toczy się postępowania karne lub skazanych prawomocnymi wyrokami na karę pozbawienia wolności, a przekazanie na podstawie ENA stanowi formę wzajemnego uznawania orzeczeń wydawanych przez organy sądowe państw członkowskich UE;

– ekstradycja jest, co do zasady, instytucją traktatową (co oznacza, że wydanie może nastąpić tylko na podstawie konkretnej umowy międzynarodowej, a wyjątkowo także na zasadzie wzajemności), natomiast przekazanie odbywa się wyłącznie w oparciu o przepisy prawa europejskiego inkorporowane do prawa krajowego państwa członkowskiego;

– użycie w decyzji ramowej pojęcia „przekazanie" (*surrender*) w opozycji do pojęcia „ekstradycja" (*extradition*) należy interpretować – kierując się zasadami wykładni prawa międzynarodowego – jako celowe i autentyczne zróżnicowanie dwóch odrębnych instytucji, nie zaś jedynie jako mało istotny zabieg językowy.

2.4. Prokurator Generalny uznał za zasadne dokonanie oceny rozpatrywanego w niniejszej sprawie problemu również z punktu widzenia wynikającego z art. 55 ust. 1 Konstytucji prawa podmiotowego, którym jest prawo polskiego obywatela do opieki ze strony RP oraz zapewnienia mu sprawiedliwego i jawnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem w demokratycznym państwie prawnym. W ślad za stanowiskiem przedstawionym w *Opinii Rady Legislacyjnej o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń* i przedstawionymi w nim argumentami stwierdził, że przekazanie obywatela polskiego na podstawie ENA innemu państwu członkowskiemu UE spełnia konstytucyjne warunki dopuszczalności stanowienia ograniczeń (art. 31 ust. 3) i nie narusza istoty prawa wywodzonego z art. 55 ust. 1 Konstytucji.

3. Do pytania prawnego ustosunkował się także Marszałek Sejmu, który w piśmie z 13 kwietnia 2005 r. wyraził pogląd, że zaskarżony art. 607t k.p.k. jest zgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Marszałek Sejmu przypomniał określone w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. zasady wykładni prawa międzynarodowego i uznał, że należy je stosować wobec prawa III filaru UE. Odwołując się więc do preambuły decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r., podkreślił, że wyraźnie wyrażoną wolą jej twórców było stworzenie nowej, odmiennej od ekstradycji instytucji. Zwrócił także uwagę, iż ww. decyzja ramowa posługuje się w stosunkach między państwami członkowskimi pojęciem „surrender", podczas gdy w stosunkach z państwami trzecimi używa tradycyjnego terminu ekstradycja.

3.2. Art. 602 § 1 k.p.k. stanowi, iż z zastrzeżeniem rozdziałów 65b i 66a, ekstradycja jest wydaniem osoby ściganej albo skazanego, na wniosek państwa obcego, w celach określonych w § 2. Oznacza to, że przekazanie z terytorium RP osoby ściganej nakazem europejskim nie jest w świetle przepisów k.p.k. uznawane za ekstradycję, a tym samym ustawodawca spełnił wyrażoną w opinii Rady Legislacyjnej sugestię, by nowelizacja k.p.k. dokonana była w taki sposób, aby na gruncie polskiego prawa nie było wątpliwości, że są to dwie różne instytucje.

Ponadto w ocenie Sejmu ENA nie jest tożsamy z ekstradycją również dlatego, że – w odróżnieniu od tej ostatniej – nie ma charakteru politycznego, tylko prawnoprocesowy, a ponadto opiera się na zasadzie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi UE co do ich systemów sprawiedliwości, ekstradycja zaś jest przejawem współpracy międzynarodowej.

3.3. Marszałek Sejmu podkreślił, że niewłaściwa implementacja przepisów decyzji ramowej i wprowadzenie zakazu przekazywania obywateli polskich, mogą być uznane za naruszenie zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji). Wiąże się to również z ryzykiem zastosowania wobec Polski tzw. klauzuli bezpieczeństwa, sformułowanej w art. 39 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia.

Odwołując się do wyrażonych w orzecznictwie poglądów Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03 oraz z 31 maja 2004 r., sygn. K 15/04), który uznał, że wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami, oraz przypominając rozwiniętą na gruncie prawa wspólnotowego zasadę obowiązku interpretowania przez sądy i ustawodawcę prawa krajowego zgodnie z europejskim, Marszałek Sejmu dostrzegł potrzebę odniesienia tej zasady interpretacyjnej również wobec zakresu stosowania art. 55 ust. 1 Konstytucji.

II

1. Na rozprawie 27 kwietnia 2005 r. przedstawiciel Sądu Okręgowego w Gdańsku doprecyzował pytanie prawne, stwierdzając, że – jak wynika z tezy zawartej w pytaniu – przedmiotem wątpliwości dotyczących zgodności z art. 55 ust. 1 Konstytucji jest jedynie § 1 art. 607t k.p.k. W pozostałym zakresie podtrzymał dotychczasowe stanowisko i przytoczoną dla jego uzasadnienia argumentację.

Informując Trybunał Konstytucyjny o dotychczasowej praktyce stosowania przez Sąd Okręgowy w Gdańsku art. 607t k.p.k., wskazał, że spośród wydanych przez ten sąd postanowień dotyczących przekazania obywateli polskich za granicę dotychczas tylko jedno się uprawomocniło (w przypadku pozostałych nie upłynął jeszcze termin na złożenie zażalenia). W sprawie zakończonej prawomocnym postanowieniem, osoba ścigana wyraziła zgodę na jej przekazanie władzom sądowniczym Niemiec oraz pociągnięcie do odpowiedzialności karnej za ewentualne inne przestępstwa niż te, które wskazane były w ENA. Jednak z uwagi na to, że przeciwko tej osobie toczy się postępowanie na terenie Polski, prawomocne postanowienie o przekazaniu nie zostało do tej pory wykonane.

Zdaniem przedstawiciela Sądu Okręgowego w Gdańsku, wyrażenie przez osobę ściganą zgody na przekazanie nie może mieć znaczenia dla rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących konstytucyjności art. 607t § 1 k.p.k. Niemniej ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego kwestionowanego przepisu mogłoby prowadzić do rozbieżności w praktyce orzeczniczej sądów, jeśli uznałyby one, że zgoda obywatela polskiego jest traktowana jako rozwiązanie konfliktu z art. 55 ust. 1 Konstytucji.

2. Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko Marszałka Sejmu wyrażone w piśmie z 13 kwietnia 2005 r.

Odpowiadając na pytanie Trybunału, przyznał, że pracom nad nowelizacją k.p.k. towarzyszyły wątpliwości dotyczące zgodności rozpatrywanych propozycji z art. 55 ust. 1 Konstytucji. Ostatecznie zostały one rozstrzygnięte przyjęciem poglądu, iż

doprecyzowanie w ustawie, co jest ekstradycją, a co ENA, spowoduje, że implementowana instytucja przekazania nie naruszy Konstytucji.

W ocenie przedstawiciela Sejmu, skutki prawne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego hipotetycznie stwierdzającego niezgodność z Konstytucją kontrolowanej normy polegałyby na tym, że obywatele polscy nie mogliby być przekazywani w ramach ENA, a parlament musiałby dostosować prawo do art. 55 ust. 1 Konstytucji.

3. Pomimo, iż przedstawiciel Sądu Okręgowego w Gdańsku doprecyzował pytanie prawne, przedstawiciel Prokuratora Generalnego w pełni podtrzymał stanowisko zawarte na piśmie, w tym również w zakresie zawartego w nim wniosku o umorzenie.

Omawiając dotychczasową praktykę stosowania przepisu k.p.k. poddanego kontroli w niniejszej sprawie, przedstawiciel Prokuratora Generalnego wskazał, że do 14 kwietnia 2005 r. sądy polskie podjęły decyzje o przekazaniu zagranicznym organom sądowym 12 obywateli polskich (w 9 przypadkach postanowienia zostały wykonane, w 3 pozostają w zawieszeniu). W tym samym trybie inne państwa przekazały Polsce jedną osobę mającą obywatelstwo polskie i niemieckie.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego potwierdził, że wątpliwości dotyczące konstytucyjności nowelizacji k.p.k. rozważane były zarówno w Sejmie, jak i na wcześniejszych etapach prac legislacyjnych. Ustawodawca nie skorzystał jednak z innych rozwiązań (jak choćby różnego rodzaju okresy adaptacyjne), uznając, że proponowany przez rząd tryb i sposób implementacji decyzji ramowej mieści się w obowiązującym porządku prawnym.

Rozważając konsekwencje potencjalnego odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przez art. 607t § 1 k.p.k., w przypadku uznania go przez Trybunał za niezgodny z Konstytucją, przedstawiciel Prokuratora Generalnego wyraził opinię, iż do dnia określonego w orzeczeniu niekonstytucyjny przepis obowiązywałby i winien być stosowany przez sądy.

4. Wszyscy uczestnicy postępowania pozytywnie ocenili instytucję przekazania na podstawie ENA, widząc w niej instrument adekwatny do obecnego etapu rozwoju stosunków społecznych i związanej z nim przestępczości (zwłaszcza zorganizowanej i mającej transgraniczny charakter), a jednocześnie zapewniający prawidłowy i efektywny wymiar sprawiedliwości oraz gwarantujący wysoki standard ochrony praw i wolności jednostki w toku postępowania sądowego.

5. W rozprawie wzięli udział również przedstawiciele Ministra Spraw Zagranicznych. Przypomnieli istotę decyzji ramowej w systemie źródeł prawa Unii Europejskiej oraz skutki ewentualnego jej niewykonania przez państwa członkowskie UE. Wskazali, że dla uniknięcia negatywnych konsekwencji wynikających z ewentualnego naruszenia obowiązku prawidłowej implementacji decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r. Polska (zgodnie z prawem traktatów i prawem unijnym) mogłaby: 1) wnioskować o zawieszenie stosowania wobec niej ww. decyzji ramowej lub 2) wystąpić z inicjatywą zmiany ww. decyzji ramowej, co jednak w obu przypadkach wymagałoby jednomyślnej zgody pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ocena zasadności przedstawionego w pytaniu prawnym zarzutu wymaga uprzedniego przedstawienia regulacji zawartych w kodeksie postępowania karnego, które dotyczą przekazania osoby ściganej, będącej polskim obywatelem, na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, w tym przede wszystkim przepisu stanowiącego przedmiot kontroli w niniejszej sprawie.

1.1. W wyniku nowelizacji k.p.k. dokonanej ustawą z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 69, poz. 626), której celem było wykonanie decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (o czym dalej), przyjęto koncepcję wprowadzenia do kodeksu dwóch nowych rozdziałów: rozdziału 65a, regulującego sytuacje, w których ENA zostaje wydany przez sądy polskie, oraz rozdziału 65b, regulującego sytuacje, w których państwa członkowskie UE występują do Polski z ENA. Równocześnie wprowadzono do k.p.k. definicję ekstradycji, wskazując, że na gruncie prawa polskiego ekstradycja to inna instytucja prawna niż przekazanie osoby na podstawie ENA (art. 602 k.p.k.).

1.2. Przedmiotem postępowania Sądu Okręgowego w Gdańsku (zainicjowanego wnioskiem Prokuratury Okręgowej) jest przekazanie państwu członkowskiemu UE (Królestwu Niderlandów) ściganej nakazem europejskim obywatelki polskiej, w celu przeprowadzenia przeciwko niej postępowania karnego. Tak *petitum*, jak i uzasadnienie pytania prawnego wskazują jednoznacznie, że kwestią budzącą wątpliwości sądu w zakresie zgodności z art. 55 ust. 1 Konstytucji jest dopuszczalność przekazania w tym trybie obywatela polskiego. Niemniej przepisem określonym jako przedmiot kontroli w *petitum* pytania prawnego był pierwotnie cały art. 607t k.p.k., który w § 1 ustanawia dodatkowy (fakultatywny) warunek, od spełnienia którego sąd polski może uzależnić przekazanie osoby będącej polskim obywatelem, a w § 2 określa konsekwencje skazania tej osoby w państwie wydania ENA.

Analiza sformułowanego w pytaniu prawnym zakresu kontroli prowadzi jednak do konkluzji, że zakwestionowana przez sąd treść normatywna zawarta jest jedynie w § 1 art. 607t k.p.k. Również doprecyzowanie pytania prawnego dokonane na rozprawie przez przedstawiciela Sądu Okręgowego w Gdańsku przesądza o tym, że przedmiot badania w niniejszej sprawie stanowi § 1 art. 607t k.p.k. w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania.

1.3. W niektórych opiniach eksperckich i opracowaniach naukowych wyrażane są wątpliwości dotyczące zgodności z art. 55 Konstytucji instytucji przekazania na podstawie ENA nie tylko obywatela polskiego, lecz także osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych. Jednak wyrażona w art. 66 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym zasada związania Trybunału Konstytucyjnego granicami pytania prawnego (którego zakres determinowany jest z kolei materią sprawy rozpatrywanej przez sąd) powoduje, że kwestia ta nie może być przedmiotem rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

2. Zakwestionowana w pytaniu prawnym regulacja została wprowadzona do kodeksu postępowania karnego mocą wspomnianej wyżej ustawy z 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń. Nowelizacji k.p.k. dokonano w celu implementowania do porządku

krajowego decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi. Okoliczność ta wymaga szerszego omówienia, albowiem ma istotne znaczenie zarówno dla zrozumienia intencji polskiego ustawodawcy, płynących z prawa unijnego ograniczeń, jakim podlegał, jak i dla późniejszej oceny skutków stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy implementacyjnej.

2.1. Decyzje ramowe stanowią specyficzny instrument prawny III filaru, wprowadzony do prawa UE przez Traktat z Amsterdamu. Decyzje ramowe odpowiadają koncepcyjnie i konstrukcyjnie dyrektywom w I filarze. Zgodnie z art. 34 ust. 2 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) decyzje ramowe podejmowane są w celu zbliżania przepisów ustawowych i wykonawczych, wiążą państwa członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiają jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Nie mogą one – w przeciwieństwie do dyrektyw – wywoływać skutku bezpośredniego, nawet jeśli zawarte w nich postanowienia są precyzyjne i bezwarunkowe. Decyzje ramowe nie przyznają praw ani nie nakładają obowiązków na jednostki w państwach członkowskich. Ich wykonanie w prawie krajowym powinno się rządzić zasadami analogicznymi do zasad transpozycji dyrektyw (na ten temat zob. *Zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej w prawie polskim. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, UKIE, Warszawa 2003, s. 32-33).

Akty wydawane w ramach III filaru UE (podobnie jak w ramach II) zaliczyć można do pochodnego prawa unijnego (ale nie prawa wspólnotowego). Różnice w stosunku do aktów I filaru wynikają z odmienności między poszczególnymi filarami Unii: o ile I filar jest oparty na tzw. metodzie wspólnotowej, zakładającej istnienie kompetencji instytucji WE jako organizacji międzynarodowej, o tyle II i III filar opierają się na współpracy międzyrządowej państw członkowskich. Wyrażane są poglądy, że wobec braku podmiotowości międzynarodowoprawnej UE, akty jej instytucji (Rady Europejskiej czy Rady UE w zakresie II i III filaru) powinny być przypisywane nie samej UE, ale państwom, których przedstawiciele wchodzą w skład wymienionych instytucji. Zgodnie z takim ujęciem prawo w II i III filarze jest prawem międzynarodowym publicznym, choć wykazującym pewne swoistości wobec znacznego stopnia integracji państw, jaki wynika z TUE. Wyrażane są jednak również inne poglądy, zgodnie z którymi mimo braku wyraźnie przyznanej podmiotowości UE ma ona swoje własne kompetencje, realizowane przez jej instytucje, co jest wyraźniejsze po zmianach wprowadzonych do TUE przez Traktat Amsterdamski (S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 222).

2.2. Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi jest osadzona w specyficznych realiach obecnego etapu rozwoju stosunków społecznych, politycznych i prawnych wewnątrz UE. Negatywną konsekwencją swobodnego przepływu osób i braku kontroli na granicach wewnętrznych jest również wzrost przestępczości, co zrodziło potrzebę wypracowania bardziej efektywnych form współpracy dla jej zwalczania. Decyzja ramowa z 13 czerwca 2002 r. powstała zatem jako wyraz woli państw członkowskich wprowadzenia do obrotu prawnego nowej instytucji, zastępującej ekstradycję (której procedura często powoduje przewlekłość postępowania), a która to nowa instytucja oparta jest na znanej zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych (tak pkt 5 i 6 preambuły decyzji ramowej) oraz na wzajemnym zaufaniu państw członkowskich, jeśli chodzi o gwarancje przestrzegania praw człowieka. Dlatego odmowa wykonania (zawieszenie stosowania)

ENA dopuszczalna jest jedynie w przypadku stwierdzenia przez Radę Europejską w trybie art. 6 i 7 TUE, iż dane państwo członkowskie narusza poważnie i uporczywie prawa człowieka (akapit 10 preambuły decyzji ramowej). Ponadto, zgodnie z akapitem 13 preambuły decyzji ramowej, nikt nie może być wydalony lub ekstradowany do państwa, gdzie istnieje poważne ryzyko, że zostaną wobec niego zastosowane: kara śmierci, tortury lub inne kary lub działania nieludzkie lub poniżające.

Zgodnie z dyspozycją art. 34 ust. 1 decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r., państwa członkowskie zostały zobowiązane do podjęcia niezbędnych działań dostosowawczych zapewniających implementację ENA do prawa krajowego, najpóźniej do 31 grudnia 2003 r.

2.3. W stanowisku negocjacyjnym w ramach rokowań w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej, Rzeczpospolita Polska nie wystąpiła o jakiekolwiek okresy przejściowe lub derogacje w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a więc w zakresie stosunków, w których osadzony jest ENA (zob. sporządzony przez Radę Ministrów *Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Warszawa, grudzień 2002 roku, pkt 24 prezentujący wyniki negocjacji w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, s. 37-38). W rezultacie z chwilą uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, Polska, przejmując *acquis*, automatycznie związana została prawem pierwotnym i wtórnym Unii, w tym obowiązkiem wykonania decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r. Odpowiednie działania legislacyjne zostały podjęte ze stosownym wyprzedzeniem, pozwalającym na wejście w życie 1 maja 2004 r. znowelizowanych przepisów kodeksu postępowania karnego implementujących instytucję nakazu europejskiego. Z inicjatywą ustawodawczą w tym zakresie wystąpiła Rada Ministrów, która przygotowując projekt ustawy zasięgnęła opinii Rady Legislacyjnej co do zgodności z Konstytucją przekazywania innym państwom członkowskim obywateli polskich ściganych na podstawie ENA. Stanowisko Rady nie było jednomyślne, większość jej członków przychyliła się jednak do poglądu, że instytucję przekazania można uznać za dopuszczalną w polskim porządku konstytucyjnym. Konkluzję tę zaaprobowała Rada Ministrów (por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks wykroczeń, druk nr 2031, s. 35-45), a następnie – w toku postępowania legislacyjnego – także sejmowa Komisja Ustawodawcza (zob. *Opinia nr 230 Komisji Ustawodawczej uchwalona na posiedzeniu 10 grudnia 2003 r.*).

2.4. Obowiązek implementacji decyzji ramowych jest wymogiem konstytucyjnym wynikającym z art. 9 Konstytucji, jednak jego realizacja nie zapewnia automatycznie i w każdym przypadku materialnej zgodności przepisów prawa wtórnego Unii Europejskiej i ustaw je implementujących do prawa krajowego z normami Konstytucji. Podstawową funkcją ustrojową Trybunału Konstytucyjnego jest badanie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, a obowiązek ten dotyczy także sytuacji, gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy tego zakresu ustawy, który służy implementacji prawa Unii Europejskiej.

3. Zgodnie ze wskazanym w pytaniu prawnym jako wzorzec kontroli art. 55 ust. 1 Konstytucji: „Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana”. Kwestią, od której zależy rozstrzygnięcie niniejszej sprawy, jest zatem ustalenie znaczenia i ewentualnie granic tego zakazu konstytucyjnego oraz odpowiedź na pytanie, czy przekazanie państwu członkowskiemu Unii Europejskiej obywatela polskiego ściganego na podstawie europejskiego nakazu aresztowania jest formą ekstradycji.

Poglądy prezentowane w tym zakresie przez przedstawicieli nauki nie są – na co wskazują wszyscy uczestnicy postępowania – jednolite, ani jednoznaczne. Nawet w podręczniku wybitnych znawców prawa europejskiego, mającym ambicje ujednolicenia standardu nauczania prawa UE jako przedmiotu akademickiego (*Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2004), w którym sygnalizowane są wątpliwości dotyczące zgodności ENA z art. 55 ust. 1 Konstytucji (s. 154), charakterystyka instytucji przekazania na podstawie nakazu europejskiego usytuowana jest w podpunkcie zatytułowanym „Ekstradycja" (s. 1135-1136).

3.1. Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. instytucja ekstradycji nie miała rangi ustrojowej. Pojęcie to nie występowało również w ustawodawstwie. Incydentalnie pojawiło się w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 lipca 1938 r. wydanym w porozumieniu z Ministrem Skarbu, Spraw Zagranicznych i Spraw Wojskowych w sprawie kontroli ruchu osobowego przez granicę Państwa (Dz. U. Nr 65, poz. 489), a później w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 kwietnia 1992 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. Nr 38, poz. 163). Tradycyjnie w polskim języku prawnym termin „ekstradycja" zastępowany był słowem „wydanie". Czynił tak też kodeks postępowania karnego z 19 kwietnia 1969 r. oraz z 6 czerwca 1997 r. (do czasu nowelizacji dokonanej ustawą implementującą decyzję ramową z 13 czerwca 2002 r.). Dlatego należy przyjąć, że ustrojodawca, posługując się pojęciem „ekstradycja" utożsamiał je z zastanym pojęciem ustawowym „wydanie", będącym nazwą legalnie zdefiniowanej instytucji prawnej, polegającej na wydaniu osoby ściganej na wniosek państwa obcego w celu przeprowadzenia przeciw niej postępowania karnego lub wykonania orzeczonej co do niej kary. Użycie przez ustrojodawcę zastanego pojęcia „wydanie" nie powinno być odczytywane jako odwołanie do konkretnie określonej w przedkonstytucyjnym k.p.k. i ukształtowanej w praktyce działania organów państwa procedury, lecz do sensu (istoty) tej instytucji.

Na gruncie przepisów kodeksu postępowania karnego obowiązującego przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. można było odmówić ekstradycji obywateli polskich (stosownie do powyższych uwag określanej wówczas wydaniem), jeżeli umowy międzynarodowe, których Polska była stroną, nie stanowiły inaczej. Postanowieniem art. 55 ust. 1 Konstytucji zakaz ekstradycji obywateli polskich podniesiony został do rangi normy konstytucyjnej i sformułowany bez żadnych odstępstw. W toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego rozważano wprawdzie wprowadzenie (proponowanego przez Zespół Stałych Ekspertów) wyjątku od tego zakazu przez dodanie zastrzeżenia „jeżeli umowa międzynarodowa nie stanowi inaczej". Ostatecznie propozycja ta została odrzucona tak przez Komisję, jak i Zgromadzenie Narodowe, gdzie wspomniana propozycja głosowana była jako wniosek mniejszości (zob. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XV, s. 123-124 i nr XVI, s. 26-27). Należy także przypomnieć, że w trakcie dyskusji w Komisji Konstytucyjnej ZN, dla uzasadnienia potrzeby nadania omawianemu zakazowi charakteru pełnego i bezwarunkowego wyrażono pogląd, iż ekstradycja własnych obywateli stanowi „najdalej idące ograniczenie suwerenności państwa".

Wprowadzając do Konstytucji z 1997 r. instytucję ekstradycji i określając, iż nie może ona dotyczyć obywateli polskich, ustrojodawca – nawet przewidując przyszłe członkostwo Polski w UE – nie mógł brać pod uwagę postanowień odnoszących się do europejskiego nakazu aresztowania. Chociaż już w okresie prac nad nową konstytucją w ramach Rady UE prowadzone były prace nad konwencjami mającymi prowadzić do uproszczenia procedur ekstradycji pomiędzy państwami członkowskimi (szerzej na ten

temat zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 387-392), to jednak dopiero decyzja ramowa z 13 czerwca 2002 r. uczyniła obowiązkiem państw członkowskich UE przekazanie własnych obywateli ściganych na podstawie ENA.

3.2. Jeden z argumentów wskazywanych przez przedstawicieli nauki, mających przemawiać za uznaniem, że przekazanie na podstawie ENA jest instytucją odmienną niż ekstradycja, odwołuje się do wykładni językowej. P. Kruszyński stwierdza, że skoro w decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r. używa się pojęcia „surrender", nie zaś „extradition", to nie można tych pojęć utożsamiać. Przeciwny pogląd musiałby prowadzić do wniosku, że prawodawca działa w sposób irracjonalny (P. Kruszyński, *Europejski Nakaz Aresztowania jako forma realizacji zasady wzajemnego wykonywania orzeczeń w ramach UE – Jaką rolę należy przypisać E.N.A. w procesie tworzenia Wspólnego Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE – opierającego się na zasadzie wzajemnego uznawania i wykonywania orzeczeń?*, s. 5). Podobne stanowisko zajmuje E. Zielińska, która zauważa, iż „W omawianej decyzji ramowej użyto angielskiej nazwy *surrender*, która występuje obok nazwy *extradition*. Z preambuły decyzji ramowej wynika też jasno, że różnice terminologiczne nie były przypadkowe: intencją bowiem projektodawców było stworzenie nowej, odmiennej instytucji prawnej, która miałaby zastąpić ekstradycję pomiędzy państwami członkowskimi, podczas gdy tradycyjna ekstradycja (…) miałaby nadal zastosowanie między krajami członkowskimi a państwem trzecim" (E. Zielińska, *Ekstradycja a europejski nakaz aresztowania. Studium różnic*, s. 5).

Trzeba jednak zauważyć, że – w przeciwieństwie do decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r. oraz znowelizowanego k.p.k. – w tekście Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie występuje obok „ekstradycji" termin „przekazanie" jako nazwa instytucji prawnej (choć używany bywa w innym znaczeniu np. w art. 41 ust. 3). Okoliczność ta wyklucza dopuszczalność zastosowania powyższego sposobu argumentacji w niniejszej sprawie, tj. dla oceny konstytucyjności art. 607t § 1 w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania.

3.3. Należy podkreślić, że – wbrew poglądom wyrażanym przez Radę Legislacyjną (*opinia z 14 sierpnia 2003 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego*, „Przegląd Legislacyjny" 2/2004, s. 156) oraz niektórych przedstawicieli nauki prawa (K. Działocha i M. Masternak-Kubiak, *Opinia o implementacji decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedur przekazywania między państwami członkowskimi*, s. 7), podzielanym zarówno przez Marszałka Sejmu jak i Prokuratora Generalnego – dla usunięcia istniejących na gruncie prawa polskiego wątpliwości, czy ekstradycja to inna instytucja prawna niż przekazanie osoby na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, nie byłaby wystarczająca odpowiednia nowelizacja kodeksu postępowania karnego m.in. wprowadzająca do ustawy i definiująca w niej konstytucyjne określenie „ekstradycja".

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Rady Legislacyjnej, w myśl którego „wobec ustawowego zdefiniowania ekstradycji i odróżnienia jej od przekazania osoby ściganej między organami wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich UE, oddalony byłby zarzut o niezgodności z Konstytucją procedury przekazania obywatela polskiego albo osoby korzystającej w Polsce z prawa azylu, na podstawie europejskiego nakazu aresztowania" (*ibidem*, s. 156).

Przy wykładni pojęć konstytucyjnych definicje formułowane w aktach niższego rzędu nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału, pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa. Oznacza to, że znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, albowiem wówczas zawarte w nich gwarancje utraciłyby jakikolwiek sens. Przeciwnie, to normy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni przepisów innych ustaw. Punktem zaś wyjścia dla wykładni konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego (por. m.in. wyrok z 14 marca 2000 r., sygn. P. 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60, wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109 oraz wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

3.4. Kwestią znacznie mniej jednoznaczną jest to, czy interpretacja art. 55 ust. 1 Konstytucji musi być dokonywana przy uwzględnieniu ciążącego na wszystkich państwach członkowskich obowiązku wykładni zgodnej z prawem UE. R. Ostrihansky stwierdza: „Na gruncie I filaru rozwinęła się zasada obowiązku interpretowania przez sądy prawa krajowego zgodnie z prawem europejskim. Nie ma podstaw, by odmawiać racji bytu tej zasadzie na płaszczyźnie III filaru, tam gdzie uchwalane są akty prawnie wiążące państwa. Zasada proeuropejskiej wykładni prawa krajowego dotyczy sądów, ale tym bardziej powinna być stosowana przez ustawodawcę, którego zadaniem jest odzwierciedlenie zobowiązania wiążącego państwo w prawie krajowym" (R. Ostrihansky, *Nakazać zakazane. Europejski nakaz aresztowania a konstytucja*, „Rzeczpospolita" z 10 października 2003 r.).

Wątpliwości wynikają z tego, że obowiązek wykładni zgodnej dotyczy przede wszystkim prawa wspólnotowego, nie jest natomiast w pełni jasne, czy i w jakim zakresie może być wiązany z prawem II i III filaru. Należy zwrócić uwagę, że chociaż w postanowieniach TUE dotyczących tych filarów nie ma jednoznacznego odpowiednika art. 10 TWE (który nakłada na państwa członkowskie obowiązek m.in. podjęcia wszelkich środków zapewniających wykonanie zobowiązań członkowskich), to jednak w sferze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (III filar) znajdujemy odpowiednik art. 249 akapit 3 TWE. Stanowi go art. 34 ust. 2 lit. b TUE, który w odniesieniu do decyzji ramowych nakazuje państwom członkowskim podjęcie działań w celu osiągnięcia rezultatu przez nie zakładanego. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości jest władny orzekać w sferze III filaru, w tym także w trybie prejudycjalnym. Istnieje zatem przynajmniej potencjalna możliwość wyraźnego uznania obowiązku wykładni zgodnej w stosunku do prawa III filaru. Potencjalna jurysdykcja TS (art. 35 TUE) oraz niektóre źródła prawa pochodnego, które dostatecznie doprecyzowano (art. 34 TUE), pozwalają przypuszczać, że obowiązek wykładni zgodnej nie jest wykluczony. W szczególności trzeba zwrócić uwagę na decyzje ramowe, które co do istoty odpowiadają dyrektywom, z tą tylko różnicą, że traktat wyraźnie wyklucza skutek bezpośredni decyzji ramowych. W ich przypadku obowiązek wykładni zgodnej można byłoby wyprowadzać z obowiązku osiągnięcia rezultatu (C. Mik, *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej*, powielany tekst referatu ze Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Gniezno 26-29 września 2004, s. 24).

Rozstrzygnięcie powyższego dylematu – jeżeli z chwilą wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego nie straci on aktualności – w przyszłości może mieć istotne znaczenie praktyczne. W sprawie niniejszej nie jest jednak konieczne, albowiem obowiązek prounijnej wykładni prawa krajowego ma swoje granice – *notabene* wskazane przez sam

Europejski Trybunał Sprawiedliwości – a mianowicie kiedy to jej skutkiem byłoby pogorszenie położenia jednostek, a zwłaszcza wprowadzenie lub zaostrzenie odpowiedzialności karnej. Nie ulega zaś wątpliwości, że przekazanie osoby ściganej na podstawie ENA w celu przeprowadzenia przeciwko niej postępowania karnego w związku z czynem, który według prawa polskiego nie jest przestępstwem, może prowadzić do pogorszenia sytuacji podejrzanego.

Podsumowując tę cześć rozważań, trzeba stwierdzić, że odpowiedź na postawione na wstępie pytanie, czy przekazanie państwu członkowskiemu Unii Europejskiej obywatela polskiego ściganego na podstawie europejskiego nakazu aresztowania jest formą ekstradycji, przynieść może dopiero porównanie obydwu tych instytucji.

3.5. Wśród podstawowych, trafnie zidentyfikowanych i wskazanych w doktrynie prawa (zob. zwłaszcza: M. Płachta, *Europejski nakaz aresztowania (wydania): kłopotliwa „rewolucja" w ekstradycji*, „Studia Europejskie" nr 3/2002, s. 56-58) elementów różniących przekazanie na podstawie ENA od tradycyjnych procedur ekstradycyjnych (do których zaliczyć należy również przypisaną ekstradycji procedurę uregulowaną w rozdziale 65 k.p.k.) wymienić trzeba:

a) Odejście od fundamentalnej dla procedur ekstradycyjnych zasady podwójnej przestępności czynu, gdyż wystarczy, że czyn: 1) jest uznawany za przestępstwo w państwie wydania nakazu, 2) zagrożony jest karą co najmniej 3 lat pozbawienia wolności oraz 3) mieści się w zamkniętym katalogu 33 typów przestępstw (art. 607w k.p.k.). Wymaganie podwójnej przestępności obowiązuje jedynie w odniesieniu do pozostałych czynów (art. 607r § 1 pkt 1 k.p.k.).

Natomiast zgodnie z art. 604 § 1 k.p.k. brak podwójnej przestępności lub podwójnej karalności czynu jest bezwzględną przeszkodą ekstradycji. Sąd przed wydaniem postanowienia bada, czy czyn opisany we wniosku wypełnia znamiona przestępstwa według prawa polskiego i czy nie zachodzą okoliczności wyłączające przestępność lub karalność czynu (kwestię, czy czyn stanowi przestępstwo ze względu na stopień jego społecznej szkodliwości, bada się, jeżeli powstanie co do tego wątpliwość). Dla stwierdzenia, że nie zachodzi podwójna przestępność czynu, nie jest konieczne, by w prawie polskim istniał identyczny typ przestępstwa jak w ustawodawstwie państwa, które złożyło wniosek. Wystarczy, że opisany we wniosku czyn odpowiada znamionom przestępstwa przewidzianego w prawie polskim.

b) Odmienności w sferze organizacyjno-kompetencyjnej. W procedurze ekstradycyjnej ostateczna decyzja w przedmiocie wydania (albo odmowy wydania) ściganego zastrzeżona jest dla organu władzy wykonawczej i nie podlega zaskarżeniu ani kontroli ze strony sądu (k.p.k. nie przewiduje środka odwoławczego, a rozstrzygnięcie nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu k.p.a.). Zażalenie przysługuje natomiast na postanowienie sądu (art. 603 k.p.k.), które dotyczy jednak wyłącznie prawnej dopuszczalności wydania. Sąd sprawdza więc, czy nie zachodzą prawne przeszkody ekstradycji wymienione w art. 604 § 1 k.p.k. lub w odpowiedniej umowie międzynarodowej. Natomiast okoliczności wskazane w art. 604 § 2, na podstawie których można odmówić wydania, nie mogą być podstawą stwierdzenia, że wydanie jest prawnie niedopuszczalne. Postanowienie sądu o prawnej niedopuszczalności wydania powoduje, że nie może ono nastąpić. Natomiast jeżeli sąd stwierdzi, że wydanie jest prawnie dopuszczalne – nie przesądza to jeszcze o rodzaju decyzji podjętej następnie przez Ministra Sprawiedliwości, który ma pewien zakres swobody w tym względzie. Ostatecznie rozstrzygnięcie wniosku należy więc do Ministra Sprawiedliwości, który

może odmówić ekstradycji opartej na przepisach k.p.k. z powodu wystąpienia tzw. względnych przeszkód ekstradycyjnych wyliczonych w art. 604 § 2 k.p.k. (wykaz nie ma charakteru wyczerpującego, inną podstawą mogą być np. względy humanitarne). Natomiast w postępowaniu ekstradycyjnym opartym na umowie międzynarodowej wydanie osoby ściganej jest – przy spełnieniu wymaganych przesłanek – obligatoryjne (dlatego lista względnych przeszkód ekstradycyjnych jest zamknięta).

Tymczasem ENA przewiduje, że dotychczasowe dwuetapowe postępowanie ekstradycyjne zostaje przekształcone w jednorodne postępowanie prowadzone przez taki organ wymiaru sprawiedliwości, który jest właściwy do wydania ENA zgodnie z ustawodawstwem krajowym. Zgodnie z art. 607l § 1 k.p.k., w przedmiocie przekazania orzeka na posiedzeniu sąd, a § 3 tego artykułu stanowi, iż na postanowienie sądu w tej sprawie przysługuje zażalenie. Ostateczne rozstrzygnięcie, a w związku z tym również rozpatrywanie tzw. fakultatywnych przyczyn odmowy wykonania ENA (wymienionych w art. 607r k.p.k.), należy do sądu.

c) Radykalne uproszczenie i przyspieszenie procedury ekstradycyjnej. Przejawia się ono m.in. w tym, że nakazy przekazywane mają być bezpośrednio pomiędzy właściwymi organami wymiaru sprawiedliwości, bez pośrednictwa kanału dyplomatycznego lub innych pośrednich ogniw. Zmiany nastąpiły w odniesieniu do uregulowania czasu trwania tego postępowania. Przepisy k.p.k. nie określają terminów rozpatrzenia wniosków o ekstradycję (specjalnym terminem nie jest ograniczony ani sąd wydający postanowienie w sprawie dopuszczalności wydania osoby, ani Minister Sprawiedliwości rozstrzygający o wydaniu osoby). W przypadku ENA, k.p.k. (art. 607m i 607n) przewiduje bardzo krótkie terminy najpierw na orzeczenie o wydaniu (co do zasady 10 albo 60 dni), a następnie na faktyczne przekazanie ściganego (10 dni).

d) Likwidacja dwóch przeszkód ekstradycyjnych: obywatelstwo ściganego oraz polityczny charakter przestępstwa. Nie zostały one wymienione w katalogu ani obligatoryjnych, ani fakultatywnych podstaw odmowy wykonania nakazu (art. 607p oraz 607r k.p.k.). Przyjęte natomiast zostało rozwiązanie polegające na tym, że w razie, gdy ENA dotyczy własnego obywatela państwa wykonującego nakaz, to przekazanie tej osoby może nastąpić pod warunkiem, że po prawomocnym zakończeniu postępowania zostanie ona zwrócona do państwa wykonującego nakaz, w celu odbycia tam kary (art. 607t k.p.k.).

3.6. Zaprezentowane odrębności pomiędzy przekazaniem na podstawie ENA a ekstradycją wskazują, że porównywane instytucje różnią się nie tylko nazwą, ale i treścią, jaką wiąże z nimi prawodawca. Jest to jednak treść, która została określona w ustawie i która nie może definiować – o czym była już mowa – instytucji konstytucyjnej.

Konstytucja nie reguluje tych aspektów, które stanowią o różnicy pomiędzy ustawowymi instytucjami przekazania i ekstradycji. Oznacza to, że przekazanie osoby ściganej na podstawie nakazu europejskiego tylko wtedy można byłoby uznać za instytucję różną od ekstradycji, o której mowa w art. 55 ust. 1 Konstytucji, gdyby miało różną od niej istotę. Skoro zaś sensem (rdzeniem) ekstradycji jest wydanie obcemu państwu osoby ściganej albo skazanej, w celu przeprowadzenia przeciw niej postępowania karnego lub wykonania orzeczonej co do niej kary, to przekazanie osoby ściganej ENA w celu przeprowadzenia przeciwko niej, na terytorium innego państwa członkowskiego UE, postępowania karnego lub wykonania orzeczonej kary pozbawienia wolności albo innego środka polegającego na pozbawieniu wolności musi być uznane za jej odmianę. Jeżeli zaś przekazanie jest jedynie rodzajem (typem, formą szczególną)

ekstradycji regulowanej w art. 55 ust. 1 Konstytucji, to swoiste dla niego elementy (różnice w stosunku do ustawowej instytucji ekstradycji) nie mogą skutkować uchyleniem konstytucyjnej przeszkody przekazania, jaką jest obywatelstwo polskie osoby ściganej.

Nawet przyjęcie, że ustrojodawca, formułując w art. 55 ust. 1 Konstytucji zakaz ekstradycji, odnosił go do tradycyjnego, znajdującego odzwierciedlenie w obowiązujących wówczas regulacjach k.p.k., modelu ekstradycji (system przekazywania osób między organami sądowymi na podstawie ENA – o czym była już mowa w pkt 3.1. – stworzony został później), nie może stanowić przeszkody dla uznania, że przepis ten ukierunkowany jest również *pro futuro* i stanowi zakaz wprowadzania do systemu prawnego takich nowych instytucji, które wyczerpując istotę ekstradycji mogłyby być stosowane wobec polskich obywateli. Nie bez znaczenia jest również to, że z punktu widzenia osoby ściganej, przekazanie na podstawie europejskiego nakazu aresztowania jest instytucją bardziej dolegliwą od ekstradycji regulowanej w k.p.k. i wiążących Polskę konwencjach międzynarodowych. Spotęgowanie uciążliwości występuje w obszarze tak materialnych (np. wyłączenie zasady podwójnej karalności czynu), jak i proceduralnych (m.in. bardzo krótkie terminy wykonania ENA) elementów obu porównywanych instytucji. Uzasadniony jest zatem wniosek (*argumentum a minori ad maius*), że skoro ustrojodawca zakazując ekstradycji obywatela polskiego dążył do wyłączenia możliwości wydania go obcemu państwu w celu przeprowadzenia przeciw niemu postępowania karnego lub wykonania orzeczonej co do niego kary w trybie ekstradycji regulowanej ustawowo i traktatowo, to tym bardziej zakaz ten dotyczy – realizowanego w tym samym celu (tj. tożsamego co do istoty), a podlegającego dolegliwszemu reżimowi – przekazania na podstawie ENA.

4. Dokonane przez Trybunał ustalenie, że przekazywanie osób ściganych między organami wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich UE na podstawie ENA jest odmianą procedury ekstradycyjnej, nie rozstrzyga wyrażonych w pytaniu prawnym wątpliwości dotyczących konstytucyjności zakwestionowanego przez sąd przepisu k.p.k. Uwzględnić bowiem należy formułowany przez niektórych przedstawicieli doktryny postulat, by w rozważaniach na temat procedury przekazania w odniesieniu do obywatela polskiego nie ograniczać problemu jedynie do kwestii zakazu wynikającego z art. 55 ust. 1 Konstytucji, lecz rozpatrywać go w powiązaniu z innymi przepisami.

4.1. Zgodnie ze stanowiskiem Rady Legislacyjnej (*opinia z 14 sierpnia 2003 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego*, „Przegląd Legislacyjny" 2/2004, s. 157-158) oraz K. Działochy i M. Masternak-Kubiak (*Opinia o implementacji decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedur przekazywania między państwami członkowskimi*, s. 7-8), podzielanym także przez Prokuratora Generalnego, podstawę do wprowadzenia ustawowego odstępstwa od zakazu wyrażonego w art. 55 ust. 1 stwarzają – nie naruszając jego istoty – inne przepisy Konstytucji.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ograniczenia konstytucyjnych praw podstawowych, jeśli „są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób". Katalog przestępstw określonych w decyzji ramowej wskazuje wyraźnie na czyny stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa demokratycznego (terroryzm), porządku publicznego (przestępczość zorganizowana), ochrony środowiska, zdrowia (nielegalny handel

narkotykami) i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Jest oczywiste, że Rzeczpospolita Polska jest zainteresowana zwalczaniem tego rodzaju przestępczości i skutecznym ściganiem ich sprawców oraz sądzeniem ich w *due process of law* właściwym w demokratycznym państwie prawnym.

W przywołanych opiniach zwraca się uwagę, iż stosownie do postanowień art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia konstytucyjnych praw nie mogą naruszać istoty tych praw. Niemniej jako istotę prawa podmiotowego wynikającego z konstytucyjnego zakazu ekstradycji wskazuje się prawo obywatela polskiego do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej i zapewnienia mu sprawiedliwego i jawnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem w demokratycznym państwie prawnym. Tym samym, zdaniem wskazanych autorów, wobec gwarancji, jakie niesie ze sobą procedura europejskiego nakazu aresztowania, istota praw gwarantowanych w art. 55 ust. 1 Konstytucji nie doznaje uszczerbku.

4.2. Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego stanowiska. Zakaz ekstradycji nie może być utożsamiany z prawem obywatela polskiego do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej i zapewnienia mu sprawiedliwego i jawnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem w demokratycznym państwie prawnym. Prawa te bowiem są *expressis verbis* uregulowane w odrębnych przepisach Konstytucji (art. 36 oraz art. 45 ust. 1). Zacieranie różnic między nimi a zakazem ekstradycji i płynącymi z niego konsekwencjami jest niewłaściwe, albowiem narzucałoby konieczność przyjęcia, iż norma wyrażona w art. 55 ust. 1 stanowi *superfluum* w stosunku do art. 36 oraz art. 45 ust. 1 i jako taka jest w tekście Konstytucji zbędna. Taki kierunek wykładni zaprzeczałby założeniom racjonalnego ustawodawcy. Co więcej, art. 45 ust. 1 przyznaje prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd „każdemu", a więc bez względu na jego obywatelstwo (czy wręcz nawet jego brak). W tej sytuacji przypisywanie takiego samego znaczenia (istoty) normie art. 55 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 prowadziłoby w konsekwencji do wewnętrznej sprzeczności (pod względem zakresu podmiotowego praw wywodzonych z obydwu tych przepisów) w przepisach Konstytucji.

W konsekwencji wyżej dokonanych ustaleń dotyczących znaczenia terminu „ekstradycja" (zob. pkt 3.1. uzasadnienia niniejszego wyroku) trzeba przyjąć, że sformułowany w art. 55 ust. 1 Konstytucji zakaz ekstradycji wyraża prawo obywatela RP do odpowiedzialności karnej przed polskim sądem. Przekazanie go zaś na podstawie ENA innemu państwu członkowskiemu Unii Europejskiej miałoby charakter naruszenia tej istoty. Z tego punktu widzenia należy uznać, że zakaz ekstradycji obywatela polskiego, sformułowany w art. 55 ust. 1 Konstytucji, ma charakter absolutny, a podmiotowe prawo osobiste obywateli z niego wynikające nie może podlegać żadnym ograniczeniom, albowiem ich wprowadzenie uniemożliwiałoby realizację tego prawa.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, iż „zakotwiczone w art. 55 ust. 1 prawo jednostki jest prawem o wymiarze absolutnym i nie może być ograniczane przez ustawy zwykłe. Przemawia za tym zarówno kategoryczne brzmienie tego przepisu konstytucyjnego jak i sama natura regulowanej tam instytucji. <<Ograniczona>> ekstradycja jest czymś nie do pojęcia (…): albo odpowiada się w państwie A, albo w państwie B, *tertium non datur*" (P. Sarnecki, *Opinia na temat konstytucyjności projektu ustawy w sprawie nowelizacji kodeksu karnego, kodeksu postępowania karnego i kodeksu wykroczeń (druk 2031)*, s. 2).

4.3. Trafne jest dokonane przez niektórych przedstawicieli doktryny prawa spostrzeżenie, iż po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE, kiedy obywatele

Rzeczypospolitej Polskiej stali się jednocześnie obywatelami Unii, pojęcie „obywatelstwa RP" nabrało innego znaczenia (W. Sokolewicz, *Opinia prawna o projekcie – datowanym 24 VI 2003 – ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz ustawy Kodeks postępowania karnego*, s. 3 oraz E. Piontek, *Europejski nakaz Aresztowania*, „Państwo i Prawo" z. 4/2004, s. 40-41). To „inne znaczenie" wprowadza – zdaniem E. Piontka – zupełnie nowe elementy do instytucji obywatelstwa zarówno w bezpośrednim kontekście dyspozycji części II TWE: Obywatelstwo Unii (art. 17-22) i rozwiniętego na ich podstawie orzecznictwa sądów wspólnotowych, jak i pośrednio w kontekście innych postanowień prawa wspólnotowego, poczynając od regulacji składających się na swobodę przepływu osób oraz podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze całej UE. Generalnie sprowadza się to do tego, że obywatel któregokolwiek państwa członkowskiego nie jest w rozumieniu prawa wspólnotowego podmiotem „obcym" na obszarze innych państw członkowskich. Na obszarze państw trzecich obywatelom któregokolwiek państwa członkowskiego, jako obywatelom Unii, przysługuje natomiast prawo do opieki za strony tego państwa członkowskiego, które ma tam swoje przedstawicielstwo.

Powyższa okoliczność ma stanowić istotny argument przemawiający za zasadnością wyłączenia zakazu ekstradycji własnych obywateli wobec państw członkowskich UE. Nie może jednak stanowić wystarczającej przesłanki dla wywiedzenia istnienia takiego ograniczenia zakresu normowania art. 55 ust. 1 Konstytucji jedynie w drodze dynamicznej wykładni tego przepisu.

Ten kierunek rozumowania jest trudny do zaakceptowania nie tylko ze względu na to, że procedura przekazania na podstawie ENA jest nie tyle konsekwencją wprowadzenia instytucji „obywatelstwa Unii", ile odpowiedzią na poprzedzające jej powstanie prawo obywateli państw członkowskich UE do swobodnego przepływu i pobytu na terenie innego państwa członkowskiego. Przede wszystkim podkreślić bowiem trzeba, że nawet jeśli obywatelstwo Unii wiąże się z uzyskaniem pewnych uprawnień, to nie może wpływać na obniżenie gwarancyjnej funkcji przepisów Konstytucji, dotyczących praw i wolności jednostki. Ponadto tak długo, jak Konstytucja z faktem posiadania polskiego obywatelstwa wiąże określony zespół praw i obowiązków (niezależny od praw i obowiązków przysługujących „każdemu", kto podlega jurysdykcji RP), obywatelstwo to musi stanowić kryterium istotne dla oceny statusu prawnego jednostki. Osłabianie jurydycznego znaczenia obywatelstwa przy rekonstruowaniu wynikającego z przepisów Konstytucji znaczenia i zakresu obowiązków państwa – zwłaszcza tak kategorycznie sformułowanych, jak czyni to art. 55 ust. 1 – musiałoby w konsekwencji prowadzić do podważenia sprzężonych z nimi obowiązków obywateli, ujętych w art. 82 oraz art. 85 Konstytucji. Trzeba zatem uznać, że niezależnie od dającego się zaobserwować powszechnego (tak w systemach prawa krajowego, jak i na płaszczyźnie międzynarodowej) zjawiska ograniczania roli obywatelstwa państwowego w determinowaniu statusu prawnego jednostek, bez odpowiedniej zmiany przepisów Konstytucji, która z polskim obywatelstwem wiąże określone konsekwencje prawne, nie jest możliwa modyfikacja tych ostatnich jedynie w drodze wykładni.

Na marginesie prowadzonych rozważań warto zwrócić uwagę, że obywatelstwo państwowe nie jest instytucją całkowicie pozbawioną znaczenia nawet na płaszczyźnie prawa UE. Art. 17 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską statuuje obywatelstwo Unii, przyznając je każdej osobie mającej obywatelstwo państwa członkowskiego i jednoznacznie wskazując, że „Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępując go jednak". Trafnie zatem z przepisu tego wywodzi się, iż obywatelstwo Unii jest stosunkiem prawnym akcydentalnym i zależnym: „Akcydentalnym z uwagi na to, że nie zastępuje obywatelstwa państw członkowskich,

lecz je tylko uzupełnia. Jest więc elementem dodatkowym, strukturą nadbudowaną nad obywatelstwem państw członkowskich. Taka natura obywatelstwa sprawia też, że jest całkowicie uzależnione od posiadania obywatelstwa krajowego" (C. Mik, *Europejskie prawo* …, s. 420-421).

4.4. W konkluzji należy stwierdzić, że art. 607t § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji.

5. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niekonstytucyjność art. 607t § 1 k.p.k. powoduje utratę mocy obowiązującej tego przepisu. Jednak w niniejszej sprawie ten bezpośredni skutek wynikający z wyroku nie jest równoznaczny z zapewnieniem zgodności stanu prawnego z Konstytucją ani do tego wystarczający. Cel ten można osiągnąć jedynie poprzez interwencję ustawodawcy. Wziąwszy bowiem pod uwagę art. 9 Konstytucji, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego", oraz obowiązki wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, nieodzowna jest taka zmiana obowiązującego prawa, która umożliwi nie tylko pełną, ale i zgodną z Konstytucją implementację decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi. Aby zadanie to mogło być zrealizowane nie można więc wykluczyć odpowiedniej nowelizacji art. 55 ust. 1 Konstytucji, tak by przepis ten przewidywał wyjątek od zakazu ekstradycji obywateli polskich dopuszczający ich przekazywanie na podstawie ENA innym państwom członkowskim Unii Europejskiej. W przypadku zmiany Konstytucji, doprowadzenie do zgodności prawa krajowego z wymogami unijnymi wymagać będzie również przywrócenia przez ustawodawcę przepisów dotyczących ENA, które w wyniku orzeczenia TK zostaną wyeliminowane z porządku prawnego.

5.1. Zważywszy, że termin wykonania ww. decyzji ramowej upłynął z dniem 31 grudnia 2003 r., a w stosunku do Polski obowiązek implementacji istnieje od dnia jej członkostwa w UE, tj. 1 maja 2004 r., Trybunał uznał za konieczne rozważenie możliwości odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej art. 607t § 1 k.p.k.

Szczegółowa analiza art. 190 ust. 3 Konstytucji pozwala stwierdzić, że przepis ten:

– ustanawia zasadę, zgodnie z którą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wchodzą w życie z dniem ogłoszenia (w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony, bądź – w przypadku, gdy akt nie był ogłoszony – w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski"; zob. art. 190 ust. 2);

– przyznaje Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencję do określania innego niż wyżej wskazany terminu utraty mocy obowiązującej przez przepis uznany za niezgodny z aktem hierarchicznie wyższym;

– wskazuje granice temporalne, w ramach których Trybunałowi przysługuje swoboda w określaniu długości okresu, na jaki zostaje odroczona utrata mocy obowiązującej przepisu (maksymalnie o 18 miesięcy, gdy chodzi o ustawę, i o 12 miesięcy w przypadku innych aktów normatywnych);

– nie zawęża swobody Trybunału w określaniu terminu utraty mocy obowiązującej wadliwego przepisu jedynie do sytuacji, gdy rozstrzygnięcie jest wynikiem kontroli abstrakcyjnej, tj. umożliwia wykonywanie przez Trybunał omawianej

kompetencji także w sprawach zainicjowanych wniesieniem pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej;

– nie wprowadza żadnych wyjątków (ograniczeń) w stosowaniu instytucji odroczenia ze względu na rodzaj lub treść przepisów Konstytucji (ani norm czy wartości dających się na ich podstawie zrekonstruować) stanowiących wzorzec kontroli;

– oprócz konieczności zasięgania opinii Rady Ministrów w przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, nie formułuje żadnych warunków, od których spełnienia bądź ziszczenia się uzależniona byłaby możliwość odroczenia utraty mocy obowiązującej wadliwych przepisów, nie wskazuje również, że skorzystanie z tej kompetencji może nastąpić w „wyjątkowych przypadkach" lub „szczególnych okolicznościach";

– poza (dającą się wywieść z powyższego obowiązku zasięgania opinii) dbałością o równowagę budżetową państwa, nie wskazuje żadnych kryteriów, którymi Trybunał winien kierować się podejmując decyzję o innym terminie utraty moc obowiązującej, ani co do długości trwania okresu dzielącego ogłoszenie wyroku od utraty mocy obowiązującej.

Należy zauważyć, że również ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (por. art. 44 oraz art. 71 ust. 2) nie wprowadziła żadnych dodatkowych ograniczeń, w postaci, np. warunków czy przesłanek dotyczących korzystania z nieznanej pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych instytucji ustalania przez Trybunał terminu, w którym ma nastąpić utrata mocy obowiązującej kontrolowanego przepisu.

Trybunałowi Konstytucyjnemu przysługuje zatem stosowana swoboda w korzystaniu z kompetencji przyznanej mu przez art. 190 ust. 3 Konstytucji. Swoboda ta nie oznacza dowolności. Chociaż trudno precyzyjnie wyznaczyć uniwersalne granice tej swobody, jej zakres pośrednio determinowany jest konsekwencjami wynikającymi z odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niezgodne z wzorcem kontroli. Odroczenie to jest równoznaczne z tymczasowym pozostawieniem przepisu w obrocie prawnym, choć przepis ten został uznany za niezgodny z aktem zajmującym hierarchicznie wyższą pozycję w systemie źródeł prawa. Warto przypomnieć, że pośrednio wadą niekonstytucyjności obarczony jest każdy akt normatywny niezgodny z aktem wyższej rangi, narusza bowiem jedną z podstawowych cech formalnych systemu źródeł prawa demokratycznego państwa prawnego – jego spójność. Niemniej samo utrzymywanie w mocy niekonstytucyjnego przepisu aktu normatywnego, będąc nieuniknionym skutkiem potencjalnego zastosowania przez Trybunał omawianej instytucji odroczenia (mimo, że bywa ona negatywnie oceniana przez niektórych przedstawicieli nauki), jest czasowo określonym wyjątkiem od zasady hierarchicznej zgodności systemu prawnego i zasady nadrzędności Konstytucji, wyraźnie dopuszczonym przez samego ustrojodawcę. Oczywiście o występowaniu takich wyjątków *in concreto* decyduje Trybunał Konstytucyjny, określając w odniesieniu do poszczególnych przepisów objętych kontrolą termin utraty mocy obowiązującej.

Każde tego rodzaju postanowienie poprzedzone musi być wyważeniem wartości, których naruszenie stanowić będzie dające się przewidzieć następstwo przedłużonego stosowania niekonstytucyjnych przepisów, w stosunku do wartości chronionych odroczeniem wejścia w życie skutków wyroku. Nie ulega wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny winien kierować się zwłaszcza dbałością o zabezpieczenie konstytucyjnych praw i wolności jednostek. Trzeba jednak zauważyć, że możliwość przedłużenia przez Trybunał okresu, w którym prawa i wolności są ograniczane wskutek obowiązywania niekonstytucyjnych przepisów, nie podlega tak restrykcyjnym i jednoznacznie sformułowanym warunkom, jak uregulowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji

ograniczenia, które krępują w tym zakresie działania ustawodawcy. Trybunał dysponuje tu większą swobodą. Tym samym jest dopuszczalne, by odroczenie (oczywiście jedynie w określonych przez ustrojodawcę ramach czasowych) dokonane było ze względu na inne niż wymienione w art. 31 ust. 3 wartości (tj. bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób), a nawet – gdy to nieuniknione – prowadziło do przejściowego utrzymania w mocy przepisów ograniczających konstytucyjne wolności i prawa. Wniosek przeciwny byłby nie do zaakceptowania, ponieważ art. 190 ust. 3 nie wyklucza (o czym była już mowa) możliwości przedłużenia przez Trybunał okresu stosowania nawet przepisów naruszających granice określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.2. Zdaniem Trybunału, przede wszystkim konstytucyjny obowiązek przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego, ale również dbałość o bezpieczeństwo i porządek publiczny, których zapewnieniu sprzyja przekazywanie osób ściganych innym państwom w celu ich osądzenia, a także wzgląd na to, że Polskę i pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej łączy wspólnota zasad ustrojowych, zapewniających prawidłowy wymiar sprawiedliwości i proces przed niezawisłym sądem, są wartościami konstytucyjnymi uzasadniającymi przedłużenie stosowania art. 607t § 1 k.p.k., nawet jeśli wiąże się to z pozbawieniem polskich obywateli gwarancji wynikających z zakazu ekstradycji w zakresie niezbędnym dla realizacji instytucji przekazania na podstawie ENA. Przemawia za tym dodatkowo dbałość o realizację wartości, jaką jest wiarygodność Polski w stosunkach międzynarodowych, jako państwa respektującego fundamentalną dla nich zasadę *pacta sunt servanda* (art. 9 Konstytucji).

Z tych powodów oraz uwzględniając złożoność problematyki i wysokie wymagania (w tym – czasowe) konstytucyjnej procedury dostosowania kodeksu postępowania karnego do Konstytucji, Trybunał postanowił odroczyć o 18 miesięcy termin utraty mocy obowiązującej przepisu w tym zakresie, w jakim zakwestionowany w pytaniu prawnym został uznany za niezgodny z Konstytucją. Termin ten liczy się od dnia ogłoszenia wyroku TK w Dzienniku Ustaw. Jest to maksymalny, konstytucyjnie dopuszczalny termin. Do tego momentu stan prawny nie ulega zmianie, a więc zachowuje swoją moc obowiązującą dotychczasowa regulacja art. 607t § 1 k.p.k. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego określa więc skutki na przyszłość i nie może być podstawą do kwestionowania wcześniej zapadłych prawomocnych rozstrzygnięć sądowych.

Te okoliczności powodują, że w okresie odroczenia wejścia w życie wyroku państwo polskie wypełnia obowiązek implementacji decyzji ramowej.

5.3. Orzeczenie odraczające termin utraty mocy obowiązującej nie ma charakteru bezpośrednio kasatoryjnego (derogacyjnego), albowiem nie eliminuje z systemu prawa niekonstytucyjnych (nielegalnych) przepisów z dniem ogłoszenia wyroku. Następstwem tego rodzaju orzeczenia jest konieczność uruchomienia ciągu czynności, które docelowo zmierzać powinny do zmiany wadliwych przepisów przed upływem terminu określonego przez Trybunał. Zmiana ta winna zatem być pośrednim skutkiem orzeczenia Trybunału, który sam nie jest władny kształtować nowego brzmienia przepisów.

Omawiana kompetencja Trybunału uregulowana w art. 190 ust. 3 Konstytucji nie może być postrzegana jednowymiarowo – jedynie jako prawo decydowania o przedłużeniu obowiązywania, a więc stosowania przepisu niezgodnego z Konstytucją. Jest to bowiem prawo, którego realizacja uruchamia obowiązek niezwłocznego wszczęcia stosownych działań prawodawczych przez odpowiednie, umocowane do tego organy władzy publicznej. W sytuacjach gdy dla przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją wystarczające jest wyeliminowanie wadliwego przepisu, nie ma powodów,

by moment ten odraczać. Obowiązek podjęcia interwencji prawodawczej nie powstaje. Swoistą sankcją niewykonania przez prawodawcę wspomnianego obowiązku (a więc jednocześnie gwarancją jego realizacji) w określonym przez Trybunał Konstytucyjny terminie jest wyeliminowanie z porządku prawnego niekonstytucyjnej normy. Można zatem przyjąć, że wyznaczenie innego terminu utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjny przepis jest środkiem, którego zastosowanie prowadzi *de facto* do słabszej (mniej radykalnej) ingerencji w system obowiązującego prawa.

W rozpatrywanej sprawie niezwłoczne (z dniem ogłoszenia orzeczenia) wyeliminowanie kwestionowanego w pytaniu prawnym przepisu prowadziłoby do naruszenia wiążących Polskę zobowiązań międzynarodowych. Skorzystanie przez Trybunał Konstytucyjny z kompetencji uregulowanej w art. 190 ust. 3 z jednej strony zapewnia odpowiednim organom państwowym czas na ewentualne podjęcie działań mogących zapobiec konsekwencjom, jakie wynikałyby z niewykonywania decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r., z drugiej – powoduje, że orzeczenie o niekonstytucyjności art. 607t §1 k.p.k. nie wkracza bezpośrednio w sferę polityki i prawa międzynarodowego. Zgodnie z Konstytucją, reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych jest Prezydent Rzeczypospolitej (art. 133 ust. 1), natomiast ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi sprawuje Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 9), do której należy również zawieranie, zatwierdzanie i wypowiadanie umów międzynarodowych (art. 146 ust. 4 pkt 10). Tym samym rozstrzygnięcie Trybunału zawarte w części II niniejszego wyroku jest wyrazem – wywodzonej z zasady podziału i współdziałania władz – wstrzemięźliwości sędziowskiej. W sytuacji gdy utrata mocy obowiązującej przez przepis uznany za niekonstytucyjny mogłaby spowodować naruszenie międzynarodowych zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej, instytucja przedłużania okresu jego stosowania nabiera więc znaczenia w sferze zobowiązań międzynarodowych państwa. Korzystanie z niej jest rozwiązaniem zapewniającym (do czasu, gdy zostaną usunięte sprzeczności w wewnętrznym porządku prawnym) wywiązywanie się przez Polskę z przyjętych przez nią zobowiązań.

5.4. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej art. 607t § 1 k.p.k. ma ten skutek, że w okresie 18 miesięcy od ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepis ten (o ile wcześniej nie zostanie uchylony bądź zmieniony przez ustawodawcę), mimo, że obalone w stosunku do niego zostało domniemanie konstytucyjności, winien być stosowany przez wymiar sprawiedliwości. Sądy polskie nie mogą więc odmawiać przekazania obywateli polskich ściganych ENA.

Warto przypomnieć, że powyższe stanowisko dotyczące skutków prawnych określenia przez Trybunał Konstytucyjny późniejszego (niż dzień ogłoszenia wyroku) terminu utraty mocy obowiązującej niezgodnego z Konstytucją przepisu ustawy jest konsekwentne w orzecznictwie Trybunału. W wyroku z 2 lipca 2003 r. (sygn. K 25/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 60) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż do nadejścia wskazanego terminu uznany za niezgodny z Konstytucją przepis zachowuje moc obowiązującą, a zatem musi być przestrzegany i stosowany przez wszystkich jego adresatów. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 1 Konstytucji także to rozstrzygnięcie zamieszczone w tekście orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest nie tylko ostateczne, ale i ma moc powszechnie obowiązującą. Zakresem tej mocy objęte są również wszystkie sądy, Konstytucja nie przewiduje bowiem żadnego wyjątku w stosunku do zasady wyrażonej w art. 190 ust. 1. Uczynienie wyjątku w tym względzie nie uzasadnia art. 178 ust. 1 Konstytucji, wskazujący akty normatywne, którym podlegają sędziowie sądów wyliczonych w art. 175 Konstytucji. Podleganie sędziów Konstytucji oraz ustawom

dotyczy innego zagadnienia niż oparta na art. 190 ust. 1 Konstytucji powszechnie obowiązująca moc orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wydawanych w następstwie kontroli aktów normatywnych.

Skutkiem wyroku jest niemożność odwołania się przez sądy powszechne do zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji w taki sposób, który prowadziłby do pominięcia wyroku TK i odmowy przekazania obywatela polskiego w ramach ENA przez powołanie się na art. 55 ust. 1 Konstytucji. TK orzekł nie tylko o tym, że przepis będący przedmiotem pytania prawnego jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji, ale także o tym, że mimo stwierdzenia niekonstytucyjności powinien być stosowany przez sądy w terminie określonym w wyroku. Obydwie części orzeczenia korzystają w tym samym stopniu z waloru ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej.

Poglądy Trybunału na temat konsekwencji określenia zakresu obowiązywania niekonstytucyjnego przepisu nie zawsze były podzielane (zob. wyrok SN z 10 listopada 1999 r., sygn. I CKN 204/98, OSNC 2000, nr 5, poz. 94). Należy tym bardziej podkreślić, że w jednej z ostatnich podnoszących tę kwestię uchwał Sąd Najwyższy stwierdził, iż „Z analizy doktryny wynika, że zdecydowana większość autorów opowiedziała się za prospektywnym skutkiem orzeczeń odroczonych. Ostatnio do tego stanowiska przychylił się także Sąd Najwyższy" (tak w uchwale SN z 23 stycznia 2004 r., sygn. III CZP 112/03, „Wokanda" 2004, nr 7-8, poz. 8; zob. także wskazaną w niej uchwałę SN z 3 lipca 2003 r., sygn. III CZP 45/03, OSNC 2004, nr 9, poz. 136 oraz wyrok SN z 29 marca 2000 r., sygn. III RN 96/98, OSNP 2000, nr 13, poz. 500; podobnie: postanowienie SN z 12 marca 2003 r., sygn. I PZ 157/02, OSNP 2004, nr 14, poz. 244). Ze względu na powszechnie obowiązującą moc orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (art. 190 ust. 1 Konstytucji), Sąd Najwyższy uznał, iż jest związany wyrokiem Trybunału także w zakresie, w jakim przesądza on o terminie utraty mocy obowiązującej przez niezgodny z Konstytucją przepis. Stwierdził ponadto, że z art. 190 ust. 3 Konstytucji wynika wyraźnie, że jeśli Trybunał odracza utratę mocy obowiązującej przez wadliwą normę, to zachowuje ona moc przez okres wskazany w orzeczeniu. To zaś oznacza, że sądy i inne podmioty powinny stosować tę normę. Jej pominięcie w tym okresie oznaczałoby w istocie przekreślenie sensu odroczenia, a więc i sensu art. 190 ust. 3 Konstytucji.

5.5. Art. 9 Konstytucji jest nie tylko doniosłą deklaracją wobec społeczności międzynarodowej, ale także zobowiązaniem organów państwa, w tym rządu, parlamentu i sądów, do przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską. Realizacja tego obowiązku wymagać może – obok stosownych zmian w krajowym porządku prawnym – podejmowania przez organy władzy publicznej, w ramach przypisanych im kompetencji, konkretnych zachowań. Dlatego tak ze względu na skutek odroczenia (jakim jest utrzymanie mocy obowiązującej), jak i z uwagi na art. 9 Konstytucji należy uznać, że sądy tymczasowo zobowiązane są do dalszego stosowania art. 607t § 1 k.p.k.

5.6. Określona w części II wyroku konsekwencja – odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przez art. 607t § 1 k.p.k. – powinna być wzięta pod uwagę również w postępowaniu toczącym się przed sądem pytającym. Sąd ten powinien ponadto uwzględnić istotne racje, przytoczone także w uzasadnieniu pytania prawnego i podzielone przez pozostałych uczestników postępowania oraz Trybunał Konstytucyjny, na rzecz celowości i racjonalności stosowania europejskiego nakazu aresztowania.

Wymóg przestrzegania przez Polskę wiążących ją umów międzynarodowych (art. 9 Konstytucji) i zaciągnięte z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej zobowiązania nie pozwalają na wyłączenie skutku odroczenia wobec sprawy, która była przyczyną wszczęcia postępowania przed Trybunałem (odmienność sytuacji por.: wyrok z 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45 oraz wyrok z 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96).

5.7. Zmiana konstytucji od lat stosowana bywa jako niezbędny środek zapewniający skuteczność prawu UE w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich. Nie wnikając w specyfikę oraz źródła orzeczeń, które przesądzały w poszczególnych przypadkach kwestię konieczności nowelizacji konstytucji, warto wskazać kilka przykładów takiej praktyki ustrojowej w państwach, które są członkami Unii Europejskiej.

Nowelizacja Konstytucji V Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. została przeprowadzona w następstwie uznania przez Radę Konstytucyjną w decyzji 92-308 DC z 9 kwietnia 1992 r., że ratyfikacja Traktatu z Maastricht może być przeprowadzona jedynie po dokonaniu odpowiedniej rewizji konstytucji. Rada stwierdziła bowiem, że niektóre przepisy ww. traktatu (dot. biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych) naruszają art. 3 Konstytucji (suwerenność narodowa należy do ludu francuskiego). Wśród przepisów wprowadzonych do Konstytucji w wyniku rewizji związanej z ratyfikacją Traktatu z Maastricht znalazły się m.in. art. 88-2 oraz 88-3.

Kwestia zapewnienia obywatelom państw członkowskich UE prawa do kandydowania w wyborach lokalnych przyczyniła się do odpowiedniej zmiany Konstytucji także w Hiszpanii. Tamtejszy Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 1 lipca 1992 r. stwierdził, że przewidziane w Traktacie z Maastricht czynne i bierne prawo wyborcze osób, które nie są obywatelami Hiszpanii, choć są obywatelami Unii, znajduje odzwierciedlenie w art. 13 ust. 2 Konstytucji jedynie w zakresie czynnego prawa wyborczego. Bez zmiany Konstytucji nie jest natomiast możliwe przyznanie, na mocy traktatu albo ustawy, biernego prawa wyborczego osobom nieposiadającym obywatelstwa hiszpańskiego. Konsekwencją wspomnianego orzeczenia była nowelizacja art. 13 ust. 2 Konstytucji dokonana 27 sierpnia 1992 r.

Również zmiana Ustawy Zasadniczej RFN, przeprowadzona ustawą z 27 października 2000 r., podjęta była w celu implementacji – w tym wypadku mającego charakter pochodny – prawa europejskiego, tj. dyrektywy Rady 76/207/EWG z 9 lutego 1976 r. ustanawiającej zasadę równości kobiet i mężczyzn wobec dostępu do zatrudnienia, warunków pracy itp. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 11 stycznia 2000 r. w sprawie C-285/98 Tanja Kreil przeciwko państwu niemieckiemu stwierdził, że sformułowana w dyrektywie zasada wyłącza stosowanie postanowień prawa niemieckiego. Dlatego znowelizowany został art. 12a ust. 4 *in fine* Ustawy Zasadniczej, który stanowił, iż zatrudnienie kobiet w armii w żadnym wypadku nie może dotyczyć służby związanej z użyciem broni.

5.8. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny przypomina, że niepodjęcie przez ustawodawcę w zakreślonym terminie stosownych działań prawodawczych, niezależnie od tego, iż prowadzić będzie do naruszenia wspomnianego już konstytucyjnego obowiązku przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego, wiązać się może także z poważnymi konsekwencjami na gruncie prawa Unii Europejskiej. Wskazać tu należy przede wszystkim art. 39 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki

Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, będącego integralną częścią tzw. Traktatu o przystąpieniu i określanego mianem klauzuli dyscyplinującej. Zgodnie z jego treścią, jeśli w nowym państwie członkowskim wystąpią poważne braki w transpozycji, we wprowadzaniu w życie lub w stosowaniu decyzji ramowych, Komisja (na wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy) może podjąć stosowne środki, które mogą przyjąć postać czasowego zawieszenia stosowania odpowiednich postanowień i decyzji w stosunkach między nowym państwem a pozostałymi państwami członkowskimi.

5.9. Należy wyraźnie zaznaczyć, że konieczność terminowego wykonania przez ustawodawcę obowiązków wynikających z niniejszego wyroku ma szersze niż tylko jurydyczne czy – w następstwie ewentualnego zastosowania sankcji wobec Polski – ekonomiczne uzasadnienie.

Rozwój przestępczości, zwłaszcza zorganizowanej i transgranicznej, narzuca konieczność poszukiwania adekwatnych do rozmiarów, nasilenia i specyfiki tego zjawiska środków proceduralnych, które pozwalałyby na odpowiednio szybką reakcję ze strony organów wymiaru sprawiedliwości. Skuteczność w zwalczaniu tej przestępczości w dużej mierze zależy od nadania współpracy między państwami członkowskimi UE form bardziej zaawansowanych niż tradycyjna procedura ekstradycji. Jest to możliwe dzięki wysokiemu wzajemnemu poziomowi zaufania do systemów prawnych, zbudowanych w oparciu o zasady ustrojowe zapewniające ochronę podstawowych praw i wolności człowieka. Wspólne standardy tej ochrony uzasadniają rezygnację z niektórych gwarancji formalnych, jakie zawierają klasyczne instrumenty współpracy międzynarodowej.

System przekazywania osób między organami sądowymi, stworzony w decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, służyć ma nie tylko realizacji celu Unii, jakim jest ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz podkreśla, iż instytucja ENA ma doniosłe znaczenie również dla prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce, a przede wszystkim dla wzmocnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, a zatem zapewnienie możliwości jej funkcjonowania stanowić winno najwyższy priorytet dla polskiego ustawodawcy.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.