

Rozdział 1. Europejskie źródła prawa karnego procesowego a Konstytucja RP

Monika Florczak-Wątor

§ 1. Wstęp

Celem niniejszego rozdziału jest analiza relacji, w jakiej pozostają względem siebie dwie kategorie źródeł prawa, tj. Konstytucja RP¹ oraz europejskie źródła prawa karnego procesowego. Nie będę opisywać i analizować poszczególnych rodzajów źródeł przynależących do tej ostatniej kategorii, ogólnie tylko zaznaczę, że zakładam potrzebę uwzględnienia dużej ich różnorodności. Europejskie źródła prawa karnego procesowego są bowiem elementem europejskiego prawa karnego, które jest wytworem działalności dwóch organizacji międzynarodowych, tj. Rady Europy i Unii Europejskiej, oraz różnych form współpracy w sprawach karnych państw zrzeszonych w tych organizacjach².

W ramach Rady Europy podstawowe znaczenie z punktu widzenia uregulowań karnoprosesowych ma Europejska Konwencja Praw Człowieka³ oraz protokoły do niej, a także różnego rodzaju konwencje określające zasady współpracy państw członkowskich w sprawach karnych⁴. Z kolei w ramach Unii Europejskiej regulacja prawnokarna obejmuje w mniejszym stopniu za-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Zob. A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *Europejskie prawo karne*, Warszawa 2012, s. 2.

³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

⁴ Np. Europejska konwencja o kontroli nabywania i posiadania broni palnej przez osoby fizyczne z 28.6.1978 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 189, poz. 1583); Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstw oraz o finansowaniu terroryzmu z 16.5.2005 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 165, poz. 1028 ze zm.); Konwencja o przekazywaniu osób skazanych z 21.3.1983 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 51, poz. 279); Europejska Konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych z 17.3.1978 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 76, poz. 854 ze zm.).

gadnienia materialne, a w większym ustrojowe oraz – interesujące nas bliżej – kwestie procesowe. Podstawy i granice kompetencji UE w sprawach karnych określone zostały w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵, z którego wynika wymóg harmonizacji prawodawstwa karnego państw członkowskich UE, a także w Traktacie o Unii Europejskiej⁶, zawierającym postanowienia dotyczące współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Źródła prawa karnego procesowego poza normami traktatowymi obejmują jednak również akty prawa pochodnego UE typu rozporządzenia unijne, dyrektywy czy decyzje ramowe. Szczególne znaczenie w prawie unijnym mają przy tym te regulacje prawne, które umożliwiają państwom członkowskim UE współpracę w zakresie egzekwowania odpowiedzialności karnej. Chodzi mianowicie o takie instytucje jak europejski nakaz aresztowania⁷, przejęcie ścigania czy przekazanie wyroku do wykonania.

W swoich dalszych rozważaniach chciałabym skupić się przede wszystkim na problemie kolizji dwóch wskazanych w tytule niniejszego rozdziału kategorii źródeł prawa oraz problemie wyboru sposobu rozstrzygania tej kolizji. Rozpocznę jednak moją analizę od umiejscowienia tych problemów w regulacji konstytucyjnej, w tym od prezentacji zasad ustrojowych dotyczących miejsca Konstytucji RP oraz prawa międzynarodowego, w tym prawa unijnego, w konstytucyjnym systemie źródeł prawa.

§ 2. Nadrzędność Konstytucji RP i jej bezpośrednia stosowalność

Miejsce polskiej ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa wyznaczają dwie zasady uregulowane w jej art. 8, a mianowicie zasada nadrzędności Konstytucji (ust. 1) oraz zasada jej bezpośredniego stosowania (ust. 2)⁸. Pierwsza z tych zasad w aspekcie negatywnym oznacza zakaz stanowienia norm niezgodnych z Konstytucją RP, a w aspekcie pozytywnym – nakaz konkretyza-

⁵ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Nr 2010/C83/01) (Dz.Urz. UE C Nr 83 z 2010 r., s. 47).

⁶ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej (Urz.UE. C z 2012 r. Nr 326, s. 13).

⁷ Zob. A. Górski, A. Sakowicz, *Geneza i istota europejskiego nakazu aresztowania*, w: P. Hofmański (red.), *Europejski nakaz aresztowania*, Warszawa 2008, s. 34.

⁸ W kwestii relacji między tymi dwiema zasadami zob. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Warszawa 2003.

cji norm konstytucyjnych⁹. Naruszenie tego pierwszego zakazu nie skutkuje automatycznie derogacją niekonstytucyjnych norm, nawet jeśli niekonstytucyjność ta wydaje się oczywista. Stwierdzenie przez sąd niekonstytucyjności normy uzasadnia podjęcie kroków służących jej eliminacji i tej właśnie kwestii będą poświęcone moje dalsze rozważania. Z kolei będący aspektem pozytywnym zasady nadrzędności Konstytucji RP nakaz jej konkretyzacji rodzi obowiązki przede wszystkim w sferze stanowienia prawa, w tym zwłaszcza po stronie ustawodawcy. Adresowane do parlamentu przepisy konstytucyjne wskazujące na konieczność lub możliwość uregulowania danej materii w ustawie nie generują kompetencji ustawodawczej, bo ta wynika z art. 4 Konstytucji RP, ale kompetencję tę konkretyzują w zakresie dotyczącym uprawnień i obowiązków legislacyjnych. Niedopełnienie tych ostatnich może rodzić odpowiedzialność państwa za zaniechanie legislacyjne¹⁰.

Z kolei zasada bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej może być realizowana w praktyce przez samoistne stosowanie konstytucji, jej współstosowanie z ustawą (ornamentacyjne, interpretacyjne lub modyfikacyjne) lub stosowanie konstytucji i ustawy w sposób kolizyjny¹¹. W tym ostatnim wypadku Konstytucja staje się punktem odniesienia w procesie badania konstytucyjności prawa. Z zasady podległości sędziów konstytucji i ustawie (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP) najczęściej wywodzi się zakaz stosowania przez nich konstytucji z pominięciem ustawy, ale warto zauważyć, że z zasady tej wynika również zakaz stosowania ustawy z pominięciem konstytucji. Co więcej ten ostatni zakaz ma swoje silne umocowanie we wspomnianej już zasadzie nadrzędności konstytucji w systemie źródeł prawa, której konsekwencją jest wniosek o nadrzędności konstytucji nad ustawą. Sędzia, stwierdzając niekonstytu-

⁹ K. Działocha, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 263 i n., art. 8, Nb 4; P. Tuleja, w: M. Saffjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I, Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, s. 313 i n., art. 8, Nb 3.

¹⁰ Zob. L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007; M. Pyziak-Szafnicka, *Uwagi o naprawieniu szkody wyrządzonej przez „zaniechanie legislacyjne”*, w: M. Jagielska, M. Pazdan, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Popiołkowi*, Warszawa 2017, s. 778 i n.; J. Skoczylas, *Odpowiedzialność państwa za zaniechanie legislacyjne*, w: M. Nestorowicz (red.), *Czyny niedozwolone w prawie polskim i prawie porównawczym. Materiały IV Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów* (Toruń, 24–25.6.2011 r.), Warszawa 2012, s. 473 i n.

¹¹ Zob. L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji*, w: *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce* (materiały z konferencji), Warszawa 1999, s. 24 i n. Więcej na temat treści tej zasady oraz jej historycznego i współczesnego rozumienia zob. M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014, s. 283–345 oraz przywołana tam literatura.

cyjność ustawy i będąc związanym zarówno Konstytucją, jak i ustawą, żadnego z tych aktów prawnych nie powinien pomijać, a problem kolizji, która między nimi występuje, powinien w pierwszej kolejności rozstrzygać przez wykorzystanie prokonstytucyjnej wykładni ustawy¹². Dopiero wówczas, gdy wykładnia ta nie przyniesie oczekiwanego rezultatu w postaci uzgodnienia Konstytucji i ustawy zachodzi konieczność skierowania przez sędziego pytania prawnego do TK (art. 193 Konstytucji RP). Natomiast w razie stwierdzenia przez sędziego niekonstytucyjności aktu podustawowego, który pozostaje poza zakresem normowania art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, sędzia może odmówić zastosowania tego aktu w konkretnej sprawie, choć jednocześnie może – dążąc do jego wyeliminowania z systemu prawa obowiązującego – wystąpić z pytaniem prawnym do TK, podnosząc zarzut jego niekonstytucyjności.

Wystąpienie przez sędziego z pytaniem prawnym do TK, choć uruchamia postępowanie wpadkowe z punktu widzenia zawisłego przed sądem postępowania głównego, jest elementem szeroko rozumianego procesu wymierzania sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Przekonanie sądu, że TK nie jest organem niezależnym, niezawisłym czy bezstronnym, a także że powierzona TK sprawa nie zostanie rozpatrzona w rozsądnym terminie może uzasadniać zaniechanie wystąpienia z pytaniem prawnym oraz samodzielne rozstrzygnięcie kwestii konstytucyjności prawa, którego konsekwencją może być pominięcie niekonstytucyjnej ustawy w rozstrzygnięciu rozpoznawanej przez sąd sprawy. Przepis art. 178 ust. 1 Konstytucji RP jest bowiem ściśle powiązany z art. 188 pkt 1–3 i art. 193 Konstytucji RP. Brak niezależnego i niezawisłego TK zdolnego do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie wymaga od sądu związanego treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wykazania się samodzielnością w zakresie rozstrzygania problemów konstytucyjnych.

¹² Na temat wykładni prokonstytucyjnej zob. A. Bator, A. Kozak, Wykładnia prawa w zgodzie z Konstytucją, w: S. Wronkowska (red.), Polska kultura prawna a proces interpretacji europejskiej. Materiały konferencyjne (Gniezno, 26–28 września 2004), Kraków 2005, s. 43 i n.; P. Czarny, Trybunał Konstytucyjny a wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją, w: S. Wronkowska (red.), Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej. Materiały konferencyjne, Kraków 2005, s. 67 i n.; K. Fortuna, Wpływ wykładni prokonstytucyjnej na stosowanie prawa przez sądy administracyjne, w: D. Gil (red.), Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Lublin 2014, s. 328; M. Gutowski, P. Kardas, Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji, Warszawa 2017; K. Szczucki, Prokonstytucyjna wykładnia prawa karnego jako instrument ochrony praw człowieka, w: R. Sztuchmiller, J. Krzywkowska (red.), Problemy z sądową ochroną praw człowieka, t. 2, Olsztyn 2012, s. 65 i n.

§ 3. Miejsce prawa europejskiego w konstytucyjnym systemie źródeł prawa

Europejskie źródła prawa karnego procesowego przynależą, o czym wcześniej była mowa, do kategorii szeroko rozumianego prawa europejskiego obejmującego prawo międzynarodowe oraz prawo unijne. To ostatnie przez jednych uważane jest za element prawa międzynarodowego, a przez innych za odrębny porządek prawny określany mianem prawa ponadnarodowego. Jednoznaczne zajęcie stanowiska w tym sporze nie jest konieczne dla moich dalszych rozważań. Warto jednak zauważyć, że Konstytucja RP nie rozróżnia prawa międzynarodowego i ponadnarodowego, choć rozpoznaje ona różne źródła prawa, które do każdej z tych kategorii mogłyby zostać zaliczone.

Konstytucyjna regulacja problematyki prawnomiędzynarodowej za punkt wyjścia przyjmuje przekonanie o konieczności włączenia się państwa polskiego we współpracę międzynarodową oraz poszanowania zasad, które w jej ramach obowiązują. W preambule do Konstytucji RP wyrazem tego przekonania jest stwierdzenie: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej (...) świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej”. Natomiast w rozdziale I Konstytucji RP przekonanie o konieczności współpracy z innymi państwami wyraża zasada przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego¹³. Statuujący tę zasadę art. 9 znajduje zastosowanie do wszelkich źródeł prawa międzynarodowego, przy czym nie tylko źródeł tych nie precyzuje, ale również nie przesądza sposobu wiązania nimi państwa polskiego. Dalsze przepisy Konstytucji RP określają jedynie sposób wiązania państwa polskiego umowami międzynarodowymi, wskazując na konieczność ratyfikacji niektórych z nich za zgodą ustawową lub referendalną oraz konieczność ich ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Ustrojodawca nie wskazuje natomiast sposobu wiązania państwa polskiego innymi źródłami prawa międzynarodowego, w tym umowami nieratyfikowanymi, zwyczajami międzynarodowymi, zasadami ogólnymi wynikającymi z orzecznictwa sądów międzynarodowych czy prawem stanowionym przez organy organizacji międzynarodowej, której to organizacji państwo polskie jest stroną. To oznacza, że polski ustrojodawca dopuszcza możliwość wiązania się

¹³ Więcej na temat tej zasady zob. *M. Masternak-Kubiak, Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003; *A. Wasilkowski, Przestrzeganie prawa międzynarodowego* (art. 9 konstytucji RP), w: *K. Wójtowicz* (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 9 i n.

państwa polskiego prawem międzynarodowym w sposób przez to prawo określony.

Wyrażona w art. 9 Konstytucji RP zasada przestrzegania przez państwo polskie wiążącego je prawa międzynarodowego znajduje swoje rozwinięcie w treści dalszych przepisów konstytucyjnych, których analiza pozwala na sformułowanie następujących wniosków.

Po pierwsze, brak uregulowania w Konstytucji RP znacznej części źródeł prawa powszechnie obowiązującego (zwyczajów międzynarodowych, zasad wynikających z orzecznictwa TSUE, poszczególnych rodzajów aktów prawa pochodnego UE) stanowi istotny problem z punktu widzenia koncepcji zamkniętego katalogu tych źródeł. Ustrojodawca nie wskazał organów stanowiących prawo unijne, jak również nie skonkretyzował aktów tego prawa. Jednocześnie jednak w treści wspomnianego wcześniej art. 9 Konstytucji RP generalnie zobowiązał państwo polskie do przestrzegania wiążącego je prawa międzynarodowego, potwierdzając jednocześnie, że związanie owym prawem – w zakresie nieuregulowanym w Konstytucji RP – odbywa się na warunkach przez prawo to przewidzianych. Taki stan prawny rodzi wątpliwość co do tego, czy obecna regulacja konstytucyjna nie powinna zostać uzupełniona o rozdział europejski kompleksowo odnoszący się do problematyki źródeł prawa europejskiego¹⁴.

Po drugie, problem kolizji krajowych i międzynarodowych źródeł prawa ustrojodawca rozstrzygnął wyraźnie tylko na poziomie ustawy. Z przepisu art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP wynika, że umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą ustawową oraz prawo stanowione przez organizację międzynarodową, do której to organizacji Rzeczpospolita Polska przystąpiła na podstawie stosownej umowy międzynarodowej, są źródłami prawa powszechnie obowiązującego oraz mają pierwszeństwo przed ustawą. Ustrojodawca umiejscowił zatem owe źródła prawa międzynarodowego i unijnego w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, z góry zakładając, że mogą one kolidować z innymi aktami prawnymi przynależącymi do tej kategorii źródeł prawa. Ową kolizję stanowczo rozstrzygnął jednak tylko na poziomie ustawy, wskazując, że niektóre z tych źródeł międzynarodowych i unijnych

¹⁴ Postulat taki od kilku lat jest zgłaszany w polskiej doktrynie prawa. Zob. *R. Balicki*, Rozdział europejski w polskiej Konstytucji – rzecz o niezrealizowanym kompromisie konstytucyjnym z 2011 r., w: *S. Dudzik, N. Półtorak* (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013, s. 185 i n.; *M. Florczak-Wątor, P. Radziejewicz, M.M. Wiszowaty*, *Ankieta o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyniki badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego w 2017 r.*, PiP 2018, Nr 6, s. 20.

mają pierwszeństwo wobec ustawy. W art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP ustrojodawca nie odniósł się natomiast *expressis verbis* do problemu kolizji obu kategorii źródeł prawa względem Konstytucji RP. Interpretator, bazując wyłącznie na treści tego przepisu, nie jest zatem w stanie owej kolizji w sposób stanowczy rozstrzygnąć. Konieczny jest w tym zakresie powrót do zasady nadrzędności Konstytucji RP, o której wcześniej była mowa.

Po trzecie, wynikające z art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP pierwszeństwo przed ustawą umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą ustawy (lub zgodą wyrażoną w referendum – zob. art. 90 Konstytucji RP) oraz aktów prawa pochodnego unijnego dotyczy sfery stosowania prawa, a nie sfery jego obowiązywania. Oznacza to, że w razie zaistnienia tego rodzaju kolizji ustawa nadal obowiązuje, ale sędzia powinien odmówić jej zastosowania, rozstrzygając konkretną zawisłą przed nim sprawę. Spoczywający na sędziach obowiązek nie stosowania ustaw sprzecznych z prawem międzynarodowym i prawem unijnym, będący swoistym obowiązkiem nienaruszania prawa międzynarodowego i unijnego, wynika również z zasady lojalności wobec innych państw oraz konieczności wywiązywania się z obowiązków międzynarodowych. W Radzie Europy obowiązek ten jest elementem mechanizmu zbiorowej gwarancji, który zakłada, że gwarancje praw konwencyjnych są efektem zbiorowego działania wszystkich państw-stron Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁵. Każde państwo będące stroną tej Konwencji ma wszak interes prawny w tym, by inne państwo przestrzegało zobowiązań konwencyjnych i w związku z tym może przeciwko owemu innemu państwu wnieść skargę do ETPC. W prawie wspólnotowym z kolei obowiązuje zasada pierwszeństwa tego prawa, która gwarantuje mu nadrzędność nad prawem krajowym¹⁶. Została ona sformułowana w orzecznictwie TSUE¹⁷ i obowiązuje z uwagi na jej akceptowalność przez państwa członkowskie UE¹⁸. Jej przyjęcie jest uzasadnione celami integracji euro-

¹⁵ Zob. M. Florczak-Wątor, Obowiązki ochronne państwa w świetle Konstytucji RP i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Kraków 2018, s. 129–130.

¹⁶ Zob. np. J. Barcz, Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r., KPP 2004, Nr 2, s. 21 i n.; S. Biernat, Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po Traktacie z Lizbony, GSP 2011, Nr 25, s. 47 i n.; T. T. Konciewicz, Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, R.Pr. 2004, Nr 3, s. 38; E. Piontek, Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w orzecznictwie państw członkowskich, PiP 2009, Nr 5, s. 19 i n.

¹⁷ Zob. wyr. TSUE: z 15.7.1964 r. w sprawie *Costa v. ENEL*, skarga Nr 6/64, Legalis oraz z 17.12.1970 r. w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*, skarga Nr 11/70, Legalis.

¹⁸ Co nie oznacza, że jest aprobowana bez żadnych zastrzeżeń. Zob. np. orzeczenia niemieckiego FTK w sprawach *Solange I* (wyr. FTK z 28.5.1974 r., 37/271, NJW 1974, 1697), *Solange II*

pejskiej oraz potrzebami tworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni prawnej. Zasada ta stanowi niewątpliwie wyraz dążeń do zagwarantowania jednolitego stosowania prawa europejskiego, w tym również jednolitego jego egzekwowania.

§ 4. Domniemanie proeuropejskości Konstytucji RP a domniemanie prokonstytucyjności prawa europejskiego

Obowiązujące w Polsce prawo cieszy się domniemaniem konstytucyjności, a zatem założeniem, zgodnie z którym zostało ono ustanowione w sposób zgodny z Konstytucją RP, a jego treść nie narusza Konstytucji RP, lecz ją rozwija i konkretyzuje. Domniemanie konstytucyjności powszechnie jest odnoszone do norm prawa krajowego, a w szczególności do ustaw, z racji ich uchwalania przez parlament bezpośrednio wybrany przez Suwerena i umocowany w Konstytucji RP do stanowienia prawa¹⁹. Domniemanie to obowiązuje jednak również w odniesieniu do źródeł prawa międzynarodowego i prawa unijnego, w tym także europejskich źródeł prawa karnego procesowego.

Domniemanie zgodności prawa unijnego z konstytucjami państw członkowskich UE znajduje szczególne uzasadnienie w procesie tworzenia prawa unijnego, w którym uczestniczą przedstawiciele tych państw, a samo prawo unijne uwzględnia tradycje konstytucyjne państw członkowskich UE i wspólny system wartości. Organy unijne, w tym również te stanowiące prawo, nie mają kompetencji do naruszania konstytucji państw członkowskich UE, co dodatkowo potwierdza zasadność przyjmowania domniemania konstytucyjności prawa stanowionego przez te organy. Skoro bowiem organy krajowe nie mają kompetencji do naruszania konstytucji, to kompetencja tego rodzaju nie może

(wyr. FTK z 22.10.1986 r., 73/339, NJW 1987, 577), Traktatu z Maastricht (wyr. FTK z 12.10.1993 r., 89/155, NJW 1993, 3047) czy też Traktatu z Lizbony (wyr. FTK z 30.6.2009 r., 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, NJW 2009, 123).

¹⁹ Na temat domniemania konstytucyjności ustaw zob. *M. Gutowski, P. Kardas*, Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów, *Pal.* 2016, Nr 5, s. 44 i n.; *P. Radziejewicz*, Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny, *Prz. Sejm.* 2008, Nr 5, s. 55 i n.; *A. Dębowska, M. Florczak-Wątor*, Domniemanie konstytucyjności ustawy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, *Przegląd Konstytucyjny* 2017, Nr 2, s. 12.

zostać przekazana organom unijnym. A organy unijne realizują tylko kompetencje przekazane przez państwa członkowskie UE.

Należy jednak zauważyć, że domniemanie zgodności z konstytucją prawa unijnego jest w państwie członkowskim UE zawsze skorelowane z domniemaniem zgodności konstytucji z prawem unijnym. Domniemywa się, że również polska ustawa zasadnicza jest zgodna z tym prawem, bo wymóg zapewnienia takiej zgodności był uwzględniany w procesie jej tworzenia. Od listopada 1991 r. Rzeczpospolita Polska była już członkiem Rady Europy²⁰, stąd regulacja konstytucyjna dotycząca praw i wolności jednostki oraz jej statusu w postępowaniu karnym w dużym stopniu powielala rozwiązania występujące w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jednocześnie państwo polskie przygotowywało się wówczas do przystąpienia do UE²¹. Obowiązek harmonizacji prawa polskiego z prawem unijnym istniał również na poziomie Konstytucji RP. Możemy więc domniemywać, że w trakcie jej przygotowywania została ona „uzgodniona” ze standardami unijnymi i konwencyjnymi.

Konsekwencją działania obu domniemań, tj. domniemania proeuropejskości Konstytucji RP i domniemania prokonstytucyjności prawa unijnego, jest wymóg wykładni Konstytucji RP w zgodzie z prawem unijnym oraz wymóg uwzględniania tradycji konstytucyjnych w procesie wykładni prawa unijnego. Ta pierwsza wykładnia powinna prowadzić do uzgodnienia treści przepisu konstytucyjnego z przepisem prawa unijnego wówczas, gdy pojawia się zarzut ich sprzeczności.

§ 5. Konstytucyjność prawa unijnego w świetle orzecznictwa TK

Problematyka relacji między prawem unijnym i Konstytucją RP wielokrotnie była przedmiotem rozstrzygnięć polskiego TK. Organ ten badał konstytucyjność różnych aktów prawa pierwotnego²² oraz aktów prawa pochod-

²⁰ Polska została przyjęta w poczet członków Rady Europy 26.11.1991 r.

²¹ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm.) został podpisany 16.12.1991 r. i wszedł w życie 1.2.1994 r.

²² Zob. wyr. TK z: 11.5.2005 r., K 18/04 (Traktat Akcesyjny), OTK-A 2005, Nr 6, poz. 6; 24.11.2010 r., K 32/09 (Traktat Lizboński), OTK-A 2010, Nr 9, poz. 110.

nego²³, a także ustaw implementujących akty prawa pochodnego do polskiego porządku prawnego²⁴. Niewiele z tych aktów prawnych, które były badane przez TK, zawierało jednak normy przynależące do kategorii europejskich źródeł prawa karnego procesowego. Na rozwój orzecznictwa TK w tym zakresie wpływ mają jednak nie tylko rozstrzygnięcia bezpośrednio ich dotyczące, lecz również rozstrzygnięcia dotyczące ogólnie prawa europejskiego, które pozwalają przewidzieć kierunek przyszłych rozstrzygnięć dotyczących europejskich źródeł prawa karnego procesowego. W niniejszym rozdziale nie sposób jednak zaprezentować całego spektrum orzeczeń TK dotyczących różnych problemów z zakresu prawa europejskiego, nawet gdyby dalsze rozważania ograniczyć tylko do prawa unijnego. Stąd też poniżej analizie zostaną poddane te orzeczenia TK, które moim zdaniem będą miały największe znaczenie dla kształtowania w przyszłości orzecznictwa dotyczącego europejskich źródeł prawa karnego procesowego.

Rozstrzygnięciem, od którego niewątpliwie należy rozpocząć rozważania jest wyrok z 27.4.2005 r., P 1/05²⁵, w którym TK stwierdził, że art. 607t § 1 KPK²⁶ w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania (dalej: ENA), jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny uznał, że ENA jest formą ekstradycji obywatela polskiego, a ta była zakazana przez uczyniony wzorcem kontroli w tej sprawie przepis ustawy zasadniczej w pierwotnym jego brzmieniu. Zakwestionowany art. 607t § 1 KPK stanowił wykonanie decyzji ramowej z 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi²⁷. Zaznaczyć przy tym należy, że decyzje ramowe były specyficznym instrumentem prawnym III filaru, odpowiadającym koncepcyjnie i konstrukcyjnie dyrektywom w I filarze. Wiązały one państwa członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając organom krajowym swo-

²³ Zob. wyr. TK z 16.11.2011 r., SK 45/09 (stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego), OTK-A 2012, Nr 1, poz. 8.

²⁴ Zob. wyr. TK z 27.4.2005 r., P 1/05 (Europejski Nakaz Aresztowania), OTK-A 2005, Nr 4, poz. 42; post. TK z 7.7.2015 r., K 61/13 (wyższe stawki VAT na książki elektroniczne), OTK-A 2015, Nr 7, poz. 103.

²⁵ Legalis.

²⁶ Ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.).

²⁷ Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z 13.6.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.Urz. UE L Nr 190 z 2002 r., s. 1 ze zm.).

bodę w zakresie wyboru formy i środków²⁸. 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. Rozstrzygając sprawę ENA, TK doszedł do wniosku, że usunięcie z systemu prawnego niekonstytucyjnego przepisu ustawowego stworzyłoby stan, w którym naruszone zostałyby nie tylko zobowiązania wspólnotowe państwa polskiego, ale również art. 9 Konstytucji RP. Stąd TK zastosował w tej sprawie odroczenie na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, sugerując potrzebę nowelizacji art. 55 Konstytucji RP przez wprowadzenie do tego przepisu wyjątku od zakazu ekstradycji obywateli polskich dopuszczającego ich przekazywanie na podstawie ENA innym państwom członkowskim Unii Europejskiej²⁹.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że w okresie odroczenia sądy powinny stosować ENA i wydawać obywateli polskich, ale jednocześnie uczynił dwa istotne zastrzeżenia. Z jednej strony podkreślił, że fakt odroczenia powinien być wzięty pod uwagę „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”. Z drugiej strony, TK stwierdził, że skutkiem jego 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 RP”. Jak zauważył *P. Hofmański* w krytycznej glosie do tego orzeczenia na okres odroczenia „TK po prostu «zawiesił» korzystanie z gwarancji konstytucyjnej przewidzianej w art. 55 ust. 1 Konstytucji”³⁰, co oczywiście może budzić wątpliwości, choćby z punktu widzenia zasady związania sędziów TK przepisami ustawy zasadniczej (art. 195 ust. 1 Konstytucji RP). Autor ten stwierdził jednocześnie, że „trudno oczekiwać i postulować, aby sądy poważnie potraktowały wyrażony w uzasadnieniu głosowanego wyroku zakaz bezpośredniego stosowania art. 55 Konstytucji w sytuacji, gdy nakazuje to jej art. 8

²⁸ Struktura filarowa została zniesiona po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego, a decyzje ramowe przyjmowane w dawnym III filarze zastąpiono dyrektywami. Utrzymano w mocy obowiązujące decyzje ramowe, w tym decyzję o ENA.

²⁹ Art. 55 Konstytucji RP został znowelizowany ustawą z 8.9.2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 200, poz. 1471), która weszła w życie 7.11.2006 r.

³⁰ *P. Hofmański*, Glosa do wyroku TK z 27.4.2005 r., P 1/05, PiP 2005, Nr 9, s. 113.

ust. 2. Do formułowania takich zakazów TK nie ma po prostu kompetencji, pomijając już to, że Trybunał Konstytucyjny, który z założenia ma stać na straży poszanowania wolności i praw obywateli, nie powinien «zawieszać» stosowania gwarancyjnych przepisów Konstytucji!». *P. Hofmański* uznał jednocześnie, że TK nie mógł badać konstytucyjności przepisów wykonujących decyzję ramową, gdyż do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni tych decyzji właściwy jest ETS (obecnie TSUE). W owym czasie sąd nie mógł jednak wystąpić z pytaniem prejudycjalnym z tego powodu, że Polska nie złożyła deklaracji o uznaniu kompetencji TSUE w tym zakresie. W konsekwencji autor ten doszedł do wniosku, że „wykładając przepisy rozdziału 65b KPK, sądy polskie, będące przecież od dnia akcesji sądami wspólnotowymi, muszą uwzględnić treść decyzji ramowej z 13 VI 2002, która nie pozwala na wyłączenie przekazywania własnych obywateli, nawet jeśli przez odwołanie się do art. 55 ust. 1 Konstytucji i sformułowanego w art. 8 ust. 2 Konstytucji nakazu jej bezpośredniego stosowania, można byłoby dojść do odmiennego rezultatu”³¹.

Dwa tygodnie po ogłoszeniu tego orzeczenia TK wydał jedno z najistotniejszych swoich rozstrzygnięć dotyczące problemu kolizji prawa krajowego i unijnego, a mianowicie wyrok z 11.5.2005 r., K 18/04 stwierdzający zgodność Traktatu Akcesyjnego z Konstytucją RP³². Choć kontrolowane w tej sprawie przepisy nie należały do kategorii źródeł prawa karnego procesowego, to jednak wydane przez TK orzeczenie miało istotne znaczenie dla dalszych jego rozstrzygnięć, które do tej kategorii źródeł prawa już się odnosiły. W uzasadnieniu swojego orzeczenia TK poczynił trzy istotne w tym zakresie ustalenia.

³¹ Zob. również inne głosy krytyczne do wyr. z 27.4.2005 r., P 1/05: *P. Kruszyński*, Glosa do wyroku TK z 27.4.2005 r., P 1/05, Pal. 2005, Nr 7–8, s. 289 i n.; *W. Czapliński*, Glosa do wyroku TK z 27.4.2005 r., P 1/05, PiP 2005, Nr 9, s. 107 i n.; *M. Plachta*, *R. Wieruszewski*, Glosa do wyroku TK z 27.4.2005 r., P 1/05, PiP 2005, Nr 9, s. 117; *S. Steinborn*, Glosa do wyroku TK z 27.4.2005 r., P 1/05, Prz. Sejm. 2005, Nr 5, s. 183 i n.; *E. Gierach*, Glosa do wyroku TK z 27.4.2005 r., P 1/05, Prz. Sejm. 2005, Nr 5, s. 196 i n. oraz glosa aprobująca *K. Grajewski*, Europejski nakaz aresztowania – konstytucyjność regulacji kodeksowej. Glosa do wyroku TK z 27.4.2005 r., P 1/05, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2006, Nr 1, s. 161 i n.

³² *Legalis*. Orzeczenie to z oczywistych względów było szeroko komentowane w polskiej doktrynie prawa. Zob. np. głosy: *J. Barcz*, Glosa do wyroku TK z 11.5.2005 r., K 18/04, KPP 2005, Nr 4, s. 169 i n.; *S. Biernat*, Glosa do wyroku TK z 11.5.2005 r., K 18/04, KPP 2005, Nr 4, s. 185 i n.; *W. Czapliński*, Glosa do wyroku TK z 11.5.2005 r., K 18/04, KPP 2005, Nr 4, s. 207 i n.; *R. Kwiecień*, Zgodność traktatu akcesyjnego z Konstytucją. Glosa do wyroku TK z 11.5.2005 r., K 18/04, EPS 2005, Nr 1, s. 40 i n.; *K. Wójtowicz*, Glosa do wyroku TK z 11.5.2005 r., K 18/04, Prz. Sejm. 2005, Nr 6, s. 190 i n.

Po pierwsze, TK wyeksponował problem europejskiej wspólnoty aksjologicznej, podkreślając, że konsekwencją wspólną dla wszystkich państw członkowskich aksjologii systemów prawnych jest to, że prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich tworzą zasady ogólne prawa wspólnotowego (art. 6 ust. 2 TUE). Prawo wspólnotowe nie powstaje więc w abstrakcyjnej oraz wolnej od wpływu państw członkowskich i ich społeczności przestrzeni europejskiej. Nie jest tworzone w sposób arbitralny przez instytucje europejskie. Stanowi natomiast efekt wspólnych działań państw członkowskich. Właśnie istnienie owej wspólnoty wartości minimalizuje ryzyko występowania kolizji między uregulowaniami krajowymi i unijnymi.

Po drugie, w analizowanym wyroku TK wprowadził pojęcie nieusuwalnej sprzeczności przepisów. Stwierdził bowiem, że kolizja między regulacjami prawa wspólnotowego a postanowieniami Konstytucji RP wystąpiłaby wówczas, gdyby miało dojść do nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji RP a normą prawa wspólnotowego i to sprzeczności, której nie można eliminować przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji RP, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją RP może Naród reprezentować.

Po trzecie, TK wskazał na istnienie minimalnych gwarancji praw jednostki wynikających z Konstytucji RP. Stwierdził bowiem, że normy Konstytucji RP w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja RP pełni w tym zakresie rolę gwarancyjną, z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. Jednocześnie TK podkreślił, że wykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję RP. Podkreślił także, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP adresowany jest do polskiego ustawodawcy. Bezpośrednie przenoszenie wymagań, wynikających z treści tego przepisu na płaszczyznę stanowienia

prawa wspólnotowego jest nieuzasadnione. Nie uchyła to możliwości oceny uregulowań prawnych, w tym rozporządzeń wspólnotowych w zakresie ich obowiązywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w charakterze składników polskiego porządku prawnego, m.in. pod kątem respektowania reguł wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w tym zwłaszcza – wymaganej proporcjonalności ograniczeń.

Wyrażony w tym orzeczeniu pogląd o dopuszczalności kontroli aktów prawa pochodnego UE został zakwestionowany przez TK w wydanym 4 lata później postanowieniu z 17.12.2009 r., U 6/08³³. W tej sprawie, w której badano konstytucyjność zmiany przepisów krajowych będących konsekwencją obowiązywania rozporządzenia unijnego ograniczającego połowy dorsza na Bałtyku, TK umorzył postępowanie, ale jednocześnie – niejako na marginesie – stwierdził, że poza zakresem jego kognicji pozostaje „prawo stanowione przez organizację międzynarodową, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, czyli wtórne prawo UE. (...) Brak kognicji Trybunału w tym zakresie znaczy, że zarzuty w sprawie zgodności aktów wtórnego prawa wspólnotowego z Konstytucją RP nie mogą być przez Trybunał rozpatrzone”. Już wówczas w doktrynie prawa pojawiła się krytyka tego poglądu. *M. Wiącek* zauważył, że jego aktualność można rozważać tylko w odniesieniu do kontroli abstrakcyjnej, której przedmiot faktycznie określa art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP³⁴. W przypadku kontroli konkretnej, a więc inicjowanej skargą konstytucyjną lub pytaniem prawnym, przedmiotem badania przez TK może być „akt normatywny”³⁵, którego znaczenia nie można sprowadzić do wskazanych w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP ustaw, umów międzynarodowych i aktów wydawanych przez centralne organy państwowe.

³³ Legalis. Przedmiotem kontroli w tej sprawie był przepis rozporządzenia Ministra Rolnictwa, który określał warunki przyznawania pomocy finansowej za czasowe zawieszenie działalności połowowej dorsza w 2007 r. Dodatkowy warunek został dodany przez rozporządzenie unijne zakazujące połowu dorsza od lipca do grudnia 2007 r. w związku z ustaleniem przez Komisję Europejskiej, że połowy dorszy dokonane przez polskie statki w 2007 r. trzykrotnie przekroczyły ilości zgłoszone KE przez Polskę. W związku z tym Komisja Europejska uznała, że Polska wyczerpała ogólną kwotę połowową przyznaną jej na 2007 r. we wspomnianym rozporządzeniu Rady z 2006 r. Rybacy twierdzili, że wprowadzony przez Komisję zakaz ich zaskoczył i kwestionowali jego zgodność z zasadami równości (art. 32 Konstytucji RP), ochrony zaufania obywatela do państwa (art. 2 Konstytucji RP), ochrony praw nabytych (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP) i proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

³⁴ Zob. *M. Wiącek*, Dopuszczalność kontroli konstytucyjności wtórnego prawa wspólnotowego. Głosa do postanowienia TK z 17.12.2009 r., U 6/08, PiP 2010, Nr 6, s. 125.

³⁵ Zob. przepisy art. 79 i 193 Konstytucji RP, w treści których pojawia się pojęcie aktu normatywnego.

I tu powrócę do przepisów procesowych, bo sprawa, która dotyczyła konstytucyjności takich właśnie przepisów, w pewnym zakresie konsumowała wszystkie wcześniejsze ustalenia TK poczynione w orzeczeniach dotyczących Traktatu Akcesyjnego i ENA. Mam tu na myśli wyrok z 16.11.2011 r., SK 45/09³⁶, w którym TK stwierdził zgodność z Konstytucją RP przepisów rozporządzenia Rady z 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych³⁷. Postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte skargą konstytucyjną, w której podniesiono, że przepisy rozporządzenia unijnego nie przyznają uczestnikowi postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego prawa do złożenia wyjaśnień w pierwszej instancji. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozstrzygnięcia tego problemu, TK uznał, że rozporządzenie unijne może być badane w trybie skargi konstytucyjnej, o ile ma ono charakter normatywny oraz było podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Krytycznie do tego poglądu odnieśli się niektórzy przedstawiciele doktryny prawa europejskiego. *P. Bogdanowicz* i *P. Marcisz* wskazali, że TK nie ma kompetencji do kontroli prawa unijnego³⁸. Autorzy podkreślili, że jednolitość stosowania traktatów we wszystkich państwach członkowskich wymaga przyznania Trybunałowi Sprawiedliwości UE kompetencji do ostatecznej interpretacji prawa unijnego oraz wyłączności ostatecznego decydowania o ważności aktów prawa pochodnego. Wyrazem tego jest również uznanie, że sądy krajowe nie są uprawnione do samodzielnego orzekania o nieważności aktów wydawanych przez instytucje unijne.

W analizowanym wyroku z 16.11.2011 r., SK 45/09, TK dokonał również sformułowania kwalifikowanych przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej kwestionującej konstytucyjność rozporządzenia unijnego. Stwierdził, że w tego rodzaju sprawach skarżący powinien wskazać, na czym polega naruszenie jego wolności lub praw oraz należycie uprawdopodobnić, że kwestionowany akt pochodnego prawa unijnego istotnie obniża poziom ochrony praw

³⁶ Legalis.

³⁷ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 44/2001 z 22.12.2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.Urz. UE L 12 z 2001 r., s. 1 ze zm.), które w chwili obecnej już nie obowiązuje.

³⁸ Zob. *P. Bogdanowicz*, *P. Marcisz*, Szukając granic kontroli. Glosa do wyroku TK z 16.11.2011 r., SK 45/09, EPS 2012, Nr 9, s. 47 i n. Zob. również inne glosy do tego orzeczenia: *T. Jaroszyński*, Dopuszczalność kontroli zgodności unijnego prawa pochodnego z Konstytucją. Glosa do wyroku TK z 16.11.2011 r., SK 45/09, PiP 2012, Nr 9, s. 130 i n.; *E. Etynkowska*, Glosa do wyroku TK z 16.11.2011 r., SK 45/09, PPIA 2012, Nr 90, s. 121 i n.; *J. Galster*, *A. Knade-Plaskacz*, Glosa do wyroku TK z 16.11.2011 r., SK 45/09, Prz. Sejm. 2012, Nr 6, s. 131 i n.