

Pierwszeństwo prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym w świetle zmiany przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wyroku w sprawie europejskiego nakazu aresztowania

Wstęp

Polska po przystąpieniu do Unii Europejskiej (UE) jest zobowiązana do przestrzegania prawa unijnego (kiedyś wspólnotowego). Prawo Unii Europejskiej tworzy nowy porządek prawny. Jego kluczową zasadą jest pierwszeństwo prawa unijnego przed prawem krajowym. Zdarza się jednak, że dochodzi do kolizji pomiędzy tymi dwoma porządkami prawnymi¹. W niniejszym artykule szczególna uwaga została poświęcona kwestiom, które odnoszą się do podstaw prawnych oraz pojęcia zasady pierwszeństwa prawa unijnego, w celu zrozumienia istoty poruszanego tematu. Artykuł ten zawiera również aspekty dotyczące autonomii tego prawa względem prawa krajowego oraz zmiany postanowień konstytucyjnych Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wyroku w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (dalej: ENA).

¹ Eur-Lex, *O zasadzie pierwszeństwa* <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114548>> [dostęp: 30.01.2018].

1. Pojęcie zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej oraz podstawy prawnej jej funkcjonowania

Na samym początku warto wskazać, że zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej jest jedną z fundamentalnych zasad prawa unijnego. Wywodzi się z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)². Zasada ta nie została *expressis verbis* sformułowana w Traktacie o Unii Europejskiej³ (TUE) ani w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴ (TFUE), jednakże wywołuje ona wiele następstw prawnych dotyczących podmiotów Unii⁵.

W dniu 23 lipca 2007 r. w Brukseli odbyła się Konferencja przedstawicieli rządów państw członkowskich, której celem było wniesienie zmian do TUE, do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁶ oraz do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej⁷. Podczas Konferencji została przyjęta m.in. Deklaracja numer 17 do Traktatu z Lizbony odnosząca się do zasady pierwszeństwa, która została dołączona do Aktu końcowego Konferencji⁸. Z jej treści wynika, że „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”.

Dodatkowo załącznikiem do Aktu końcowego została opinia Służby Prawnej Rady z dnia 22 czerwca 2007 r., 11197/07 (JUR 260), która

² A. Zawadzka, *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich*, [w:] J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 138 i n.

³ Traktat o Unii Europejskiej (t.j. Dz.Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 13).

⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (t.j. Dz.Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47).

⁵ A. Zawadzka, op. cit., s. 139.

⁶ Obecny Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁷ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (t.j. Dz.Urz. UE C 203 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 1).

⁸ Bruksela, 3 grudnia 2007 r., Dokument CIG 15/07, Deklaracja nr 17, EUR-Lex C2007/306/02.

również odnosi się do zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym⁹. W opinii stwierdzono, iż „z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego stanowi podstawową zasadę tego prawa. Według Trybunału zasada ta jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej. Kiedy wydawany był pierwszy wyrok zapoczątkowujący to obecnie już utrwalone orzecznictwo (wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, Costa przeciwko ENEL), w Traktacie nie było żadnej wzmianki o zasadzie pierwszeństwa. Sytuacja ta do dziś nie uległa zmianie. Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego Traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości”.

Istotnym aspektem jest charakter prawny Deklaracji nr 17¹⁰. Jak wynika z treści art. 51 TUE, „protokoły i załączniki załączone do Traktatów stanowią ich integralną część”. Podczas interpretacji prawa pierwotnego Unii Europejskiej deklaracje, które zostały zaakceptowane przez wszystkie państwa członkowskie, są uwzględniane, ponieważ wyrażają wolę stron. Opinie Służby Prawnej Rady mają charakter wewnętrzny, niemniej jednak, w przypadku gdy taka Opinia zawarta jest w deklaracji, wywołuje skutki prawne na zewnątrz¹¹.

Zasada pierwszeństwa (niekiedy ujmowana jako zasada prymatu, supremacji lub nadrzędności) prawa Unii Europejskiej przed prawem państw członkowskich charakteryzuje się tym, że:

- przepisy prawa UE mają pierwszeństwo przed przepisami prawa krajowego;
- akty prawa unijnego mają pierwszeństwo przed wcześniejszymi oraz późniejszymi aktami prawa państwowego;
- państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia pełnej skuteczności prawu unijnemu oraz do jego bezwarunkowego przestrzegania;
- w sytuacji niezgodności norm prawa unijnego z normami prawa krajowego stosuje się normy prawa UE;

⁹ Opinia Służby Prawnej Rady z dnia 22 czerwca 2007 r., EUR-Lex C2007/306/02.

¹⁰ K. Wójtowicz, *Sądy Konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 30.

¹¹ Ibidem, s. 30 i n.

- państwa członkowskie nie mogą wprowadzać przepisów prawa krajowego sprzecznych z przepisami prawa unijnego¹².

Tytułowa zasada nie powoduje automatycznej derogacji danego aktu normatywnego sprzecznego z prawem unijnym z systemu prawa krajowego. Zasada pierwszeństwa wyłącza jednak stosowanie takiego aktu¹³. Państwa członkowskie oraz ich organy zobowiązane są do bezwarunkowego przestrzegania prawa unijnego oraz do zagwarantowania pełnej skuteczności tego prawa¹⁴. Na państwach członkowskich ciąży obowiązek jednolitego stosowania pierwotnego oraz wtórne prawa Unii wraz z jego zasadami. Poprzez dopełnienie tego obowiązku zapewniona jest skuteczność oraz realizacja celów zawartych w Traktatach¹⁵. W świetle omawianej zasady pojawia się bezwzględny obowiązek przestrzegania prawa unijnego przez podmioty tego prawa, zarówno przez instytucje UE, państwa członkowskie, jak i jednostki, czyli osoby fizyczne oraz prawne¹⁶. Analizowana zasada pociąga także skutki w zakresie interpretacji prawa. Podmioty prawa Unii zobowiązane są do stosowania zarówno prawa Unii Europejskiej, jak i prawa krajowego zgodnie z interpretacją TSUE. Prawo państwowe powinno być interpretowane zgodnie z prawem unijnym¹⁷.

Jak już wcześniej zostało wspomniane, zasada pierwszeństwa prawa unijnego powstała na gruncie orzecznictwa TSUE. Traktat o Unii Europejskiej, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz konstytucje państw członkowskich nie zawierają wprost przepisów dotyczących kwestii nadrzędności prawa unijnego nad prawem krajowym. Wymienione źródła wskazują tylko na obowiązek przestrzegania prawa UE¹⁸. Pośrednio zasadę pierwszeństwa można wywieść

¹² R.M. Pał, *Charakter prawa Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, Lublin 2012, s. 307 i n.

¹³ A. Wentkowska, *Aksjologia Unii Europejskiej*, [w:] K. Rzepka (red.), *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 90.

¹⁴ P. Justyńska, *Zasady prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Toruń 2010, s. 228.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*, s. 229.

¹⁸ *Ibidem*, s. 227.

z art. 4 ust. 3 TUE¹⁹. Z treści tego przepisu wynika, że „zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii” (art. 4 ust. 3 TUE). Pewne rozwiązania w tej sferze zawiera również art. 288 TFUE; w przepisie tym mowa o rozporządzeniu, które „ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach członkowskich”, „Dyrektywa wiąże każde państwo, do którego jest kierowana [...]”, „Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów [...]”. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego wynika również z przekazania Unii Europejskiej kompetencji przez państwa członkowskie oraz z celów prawa unijnego²⁰.

2. Autonomia prawa unijnego względem prawa krajowego

Prawo Unii Europejskiej ma swoje korzenie w prawie międzynarodowym publicznym. Podczas obowiązywania prawa unijnego (dawniej wspólnotowego), prawo to uzyskało status samodzielnego i odrębnego²¹. Prawo unijne tworzy nowy, odrębny porządek prawny, funkcjonujący według ustalonych zasad. Jest autonomicznym porządkiem prawnym w odniesieniu do prawa państw członkowskich i prawa międzynarodowego²². Niezależność prawa unijnego nie ma charakteru absolutnego²³. Autonomiczny charakter prawa unijnego można

¹⁹ A. Zawidzka, op. cit., s. 139.

²⁰ P. Justyńska, op. cit., s. 231.

²¹ R.M. Pal, op. cit., s. 304.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

wywieść z procedury pytań prejudycjalnych kierowanych do TSUE przez sądy krajowe, a także z obowiązku lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE). Konsekwencją powyższego jest pierwszeństwo prawa Unii przed prawem państw członkowskich²⁴.

W tym miejscu wskazane jest przytoczyć trzy fundamentalne orzeczenia TSUE dotyczące omawianego tematu. Potwierdzeniem tezy o autonomicznym charakterze prawa Unii Europejskiej (kiedyś wspólnotowego) jest wyrok w sprawie *NV. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Holenderska Administracja Podatkowa*²⁵. Wyraża on również w sposób pośredni zasadę pierwszeństwa prawa Unii przed prawem krajowym. Z treści orzeczenia wynika, że prawo wspólnotowe tworzy nowy/odrębny porządek prawny, nakładający prawa i obowiązki na państwa członkowskie, które dobrowolnie wstąpiły do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, ograniczając tym samym swoje suwerenne prawa. Prawa i obowiązki dotyczą zarówno państw członkowskich, jak i ich jednostek, a także organów Wspólnoty²⁶.

Kolejnym orzeczeniem stwierdzającym autonomię Unii oraz zasadę pierwszeństwa prawa unijnego jest orzeczenie w sprawie *Flamino Costa v. E.N.E.L.*²⁷ Z uzasadnienia tego orzeczenia wynika, że własny porządek prawny, który został utworzony przez Europejską Wspólnotę Gospodarczą, jest elementem porządku prawnego państw członkowskich, a co za tym idzie, Traktat Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej musi być stosowany przez sądy krajowe. Państwa, wstępując do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, dobrowolnie ograniczają swoje prawa suwerenne. Z treści orzeczenia wynika również to, że normy prawa wspólnotowego mają pierwszeństwo przed prawem krajowym. Państwa członkowskie są zobowiązane do stosowania i przestrzegania norm prawa wspólnotowego. W sytuacji kolizji tych dwóch porządków prawnych (prawa wspólnotowego i krajowego) państwa zobowiązane

²⁴ Por. K. Wójtowicz, op. cit., s. 25.

²⁵ Wyrok TSUE z dnia 5 lutego 1963 r., *NV. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Holenderska Administracja Podatkowa*, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1, curia.europa.eu.

²⁶ P. Justyńska, op. cit., s. 231 i n.

²⁷ Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 1964 r., *Flamino Costa v. E.N.E.L.*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66, curia.europa.eu.

są do stosowania prawa wspólnotowego. Wyrażona jest także konieczność jednolitego stosowania prawa wspólnotowego²⁸.

Ostatnim, fundamentalnym w tym zakresie, orzeczeniem jest sprawa *Internationale Handelsgesellschaft GmbH v. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*²⁹. Istotną kwestią wynikającą z treści tego orzeczenia jest to, że prawo krajowe nie może uchylić prawa wspólnotowego. Ważność prawa wspólnotowego może być oceniana wyłącznie przez organy wspólnotowe³⁰.

Autonomia prawa Unii Europejskiej pojmowana jest jako stosunek wzajemny. Instytucje Unii Europejskiej nie mogą ustanawiać prawa w obszarach objętych wyłącznymi kompetencjami państw członkowskich, a sądy Unii nie mogą unieważniać przepisów prawa krajowego³¹. Podmioty prawa krajowego mają do czynienia z unijnym oraz krajowym porządkiem prawnym, które współistnieją równocześnie³².

3. Sprzeczność normy w polskim porządku prawnym z normą prawa unijnego na podstawie wyroku w sprawie europejskiego nakazu aresztowania

Należy zaznaczyć, że na mocy art. 263 oraz 267 TFUE kompetencję do orzekania o ważności prawa unijnego ma TSUE. Prawo unijne jako autonomiczne źródło prawa nie może być uchylone przez normy krajowe. Organy krajowe, zwłaszcza sądy, nie mogą stwierdzić, że dany akt prawa unijnego jest nieważny. Zakaz ten ma charakter bezwzględny³³. W dorobku orzeczniczym Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej (TK) znajdują się jednak orzeczenia, które opisują stosunek TK do prawa unijnego. Wyrok w sprawie europejskiego

²⁸ P. Justyńska, op. cit., s. 232–234.

²⁹ Wyrok TSUE z dnia 17 grudnia 1970 r., *Internationale Handelsgesellschaft GmbH v. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114, curia.europa.eu.

³⁰ P. Justyńska, op. cit., s. 234 i n.

³¹ K. Wójtowicz, op. cit., s. 27.

³² M. Ahl, M. Szpunar, *Prawo Europejskie*, Warszawa 2011, s. 51.

³³ P. Justyńska, op. cit., s. 249 i n.

nakazu aresztowania³⁴ ujawnił kompetencje TK do badania w sposób pośredni zgodności wtórnego prawa Unii Europejskiej z prawem krajowym. W przywołanym wyroku TK, poprzez zadane mu pytanie prawne przez Sąd Okręgowy w Gdańsku zbadał zgodność ustawy, która implementuje prawo unijne³⁵, czyli art. 607t § 1 Kodeksu postępowania karnego³⁶ (dalej: k.p.k.), tym samym pośrednio odnosząc się do Decyzji Ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (dalej: Decyzja Ramowa Rady)³⁷.

Od momentu wstąpienia Polski do UE polskie sądy i organy administracji zobowiązane są do stosowania zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej. Co istotne, zdaniem TSUE zasada prymatu wynika z unijnego porządku prawnego. Niemniej jednak jej źródła można się doszukiwać w konstytucjach niektórych państw członkowskich³⁸. W obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁹ (dalej: Konstytucja RP) zasada pierwszeństwa ma swoje źródło w art. 91 ust. 2, z którego wynika, że „umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Zasada pierwszeństwa ma swoje podstawy również w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że „jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo

³⁴ Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., P1/05 (Dz.U. z 2005 r., Nr 77, poz. 680).

³⁵ Trybunał Konstytucyjny, *O ENA* <<http://trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/4020-europejski-nakaz-aresztowania/>> [dostęp: 2.02.2018].

³⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.; obecnie (Dz.U. z 2017 r., poz. 1904 ze zm.).

³⁷ Decyzja Ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (t.j. Dz.Urz. L 190 z dnia 18 lipca 2002 r., s. 1–20; obecnie: Dz.Urz. L 81 z dnia 27 marca 2009 r., s. 24–36).

³⁸ M. Ahlt, M. Szpunar, op. cit., s. 54 i n.

³⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

w przypadku kolizji z ustawami”. Omawianą zasadę można wywieść także z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”.

Warto wskazać, że TSUE w swoim orzecznictwie wyraża pogląd o pierwszeństwie prawa unijnego także przed Konstytucjami państw członkowskich⁴⁰. To stanowisko TSUE odbiega od wyżej przytoczonych przepisów zawartych w Konstytucji RP⁴¹. Zarówno art. 91 ust. 2, jak i art. 91 ust. 3 Konstytucji RP uznają zasadę pierwszeństwa tylko przed ustawami. Można zatem przypuszczać, że prawo unijne nie ma pierwszeństwa przed przepisami zawartymi w obowiązującej Konstytucji RP⁴². Przepuszczenie to potwierdza art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, z którego treści wynika, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. W sposób pośredni nadrzędność Konstytucji RP nad prawem unijnym wyraża także treść art. 188 ust. 1: „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją”.

Ważne w tym kontekście jest orzecznictwo TK, który jak już wcześniej zostało wspomniane, zajął stanowisko odnośnie do pierwszeństwa prawa unijnego nad przepisami wyrażonymi w polskim porządku prawnym⁴³. Za przykład może posłużyć wcześniej przywołany wyrok TK w sprawie europejskiego nakazu aresztowania. Sąd w Holandii wystosował do Sądu Okręgowego w Gdańsku europejski nakaz aresztowania dotyczący postępowania karnego wobec obywatelki Polski⁴⁴. Sąd Okręgowy w Gdańsku zadał Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne dotyczące zgodności art. 607t k.p.k., który dopuszcza, aby obywatel Polski był przekazany za granicę w formie europejskiego nakazu aresztowania z art. 55 ust. 1

⁴⁰ Zob. wcześniej przywoływane wyroki TSUE: C-26/62, C-6/64 i C-11/70.

⁴¹ M. Ahl, M. Szpunar, op. cit., s. 55.

⁴² Ibidem, s. 55.

⁴³ Ibidem, s. 56.

⁴⁴ W. Czaplinski, *O ENA* <<http://www.korporacje.com/wordpress/blog/2005/06/21/glosa-tk-do-wyroku-z-27-kwietnia-2005-r/>> [dostęp: 3.02.2018].

Konstytucji RP, który zakazuje ekstradycji polskiego obywatela⁴⁵. TK orzekł, że „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”, a ponadto że „przepis wskazany w części I traci moc z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia”⁴⁶.

Warto zaznaczyć, że w celu realizacji postanowień Decyzji Ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, do polskiego systemu normatywnego (dokładniej do k.p.k.) wdrożone zostały przepisy odnośnie do europejskiego nakazu aresztowania⁴⁷. Decyzja Ramowa Rady była wiążąca co do osiągniętego rezultatu. Środki i formy jego osiągnięcia były pozostawione państwom członkowskim⁴⁸.

Główny problem w sprawie stanowiła wątpliwość, czy wydanie w formie europejskiego nakazu aresztowania było równoważne z ekstradycją, która jak już wcześniej zostało wspomniane, w polskim systemie normatywnym jest zakazana⁴⁹. W ocenie Prokuratora Generalnego, ENA i ekstradycja to odmienne instytucje, wobec tego wydanie obywatela zamieszkałego na terytorium Polski w formie ENA było zgodne z art. 55 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż nie zabraniał on wydania takiego obywatela⁵⁰. Zdaniem TK „Konstytucja nie reguluje tych aspektów,

⁴⁵ J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Podstawy prawne Unii Europejskiej*, seria Prawo Unii Europejskiej. Wybór dokumentów, Warszawa 2010, s. 526.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Decyzja Ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (t.j. Dz.Urz. L 190 z dnia 18 lipca 2002 r., s. 1–20; obecnie Dz.Urz. L 81 z dnia 27 marca 2009 r., s. 24–36).

⁴⁸ Por. K.M. Witkowska-Chrzczoneczowicz, *Konstytucyjnoprawny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo Konstytucyjne*, Toruń 2013, s. 123.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem, s. 124.

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 ściganej⁵¹. TK stwierdził także, że jeżeli przepisy obowiązującej Konstytucji RP zabraniały ekstradycji, to można wywnioskować, że zabraniały również wydania, gdyż wszelkie procedury dotyczące wydania obywatela polskiego na podstawie ENA są znacznie prostsze niż przepisy związane z ekstradycją⁵². Uzasadniając swój wyrok, TK zalecił zmianę Konstytucji RP. Zmiana miała dać możliwość całkowitej implementacji Decyzji Ramowej Rady, która odnosi się do europejskiego nakazu aresztowania⁵³.

Jak wynika z orzeczenia TK, „przepis wskazany w części I traci moc z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia”⁵⁴. TK wydał takie orzeczenie na mocy art. 190 ust. 3 Konstytucji RP i brał pod uwagę wiele oczywistych aspektów, między innymi: nakaz respektowania prawa międzynarodowego, obowiązek respektowania przez Polskę postanowień traktatowych, wiarygodność narodu polskiego w relacjach międzynarodowych, możliwość wniesienia zmian do Konstytucji RP,

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ J. Barcz, op. cit., s. 526.

troskę o porządek publiczny oraz bezpieczeństwo obywateli spowodowaną wzrastającą przestępczością⁵⁵. Istotny dla TK był również fakt, że „Polskę i pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej łączy wspólnota zasad ustrojowych, zapewniających prawidłowy wymiar sprawiedliwości i proces przed niezawisłym sądem”⁵⁶.

Zgodnie z orzeczeniem TK na polskich sądach ciążył obowiązek przestrzegania aż przez 18 miesięcy art. 607t § 1 k.p.k., który został uznany za niezgodny z Konstytucją RP. Takie działania prowadzą do podważenia zasady nadrzędności Konstytucji. Okoliczności respektowania przez tak długi czas przepisu niezgodnego z Konstytucją RP budziły szerokie niezadowolenie oraz wiele wątpliwości⁵⁷. W rezultacie treść dawnego art. 55 Konstytucji RP została rozbudowana i brzmi następująco:

- „1. Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 2 i 3.
2. Ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję:
 - 1) został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz
 - 2) stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku.
3. Nie wymaga spełnienia warunków określonych w ust. 2 pkt 1 i 2 ekstradycja mająca nastąpić na wniosek sądowego organu

⁵⁵ K.M. Witkowska-Chrzczonec, op. cit., s. 124 i n.

⁵⁶ J. Barcz, op. cit., s. 555 i n.

⁵⁷ K.M. Witkowska-Chrzczonec, op. cit., s. 125.

- międzynarodowego powołanego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej, w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią przeciwko ludzkości, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji.
4. Ekstradycja jest zakazana, jeżeli dotyczy osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych lub jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela.
 5. W sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd”.

Podsumowanie

Polska, wstępując do Unii Europejskiej, była świadoma obowiązku respektowania prawa unijnego wraz z jego pierwszeństwem wobec krajowych porządków prawnych. Kwestia pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej wobec Konstytucji RP jest kwestią sporną. Z jednej strony, to Konstytucja jest najwyższym prawem w Polsce i prawo Unii Europejskiej nie ma wobec niej pierwszeństwa. Jednak praktyka pokazuje, że w niektórych przypadkach zasada nadrzędności Konstytucji nie ma zastosowania. Można w tym miejscu przywołać omawiane orzeczenie w sprawie ENA, na skutek którego doszło do zmiany postanowień konstytucyjnych.

Zasada pierwszeństwa prawa unijnego ma wymiar ustrojowy oraz organizacyjny w celu zapewnienia skutecznego funkcjonowania przepisów prawa Unii Europejskiej⁵⁸. Dotyczy ona zarówno obowiązywania, jak i stosowania prawa Unii. Porządkuje stosunki między krajowym a unijnym porządkiem prawnym. Wzrost efektywności stosowania prawa unijnego jest celem zasady pierwszeństwa⁵⁹. Kolidzja tych dwóch porządków prawnych jest wpisana w mechanizm równoległego istnienia dwóch autonomicznych porządków prawnych.

⁵⁸ T. Wasilewski, *Stosunek wzajemny: porządek międzynarodowy, prawo międzynarodowe, europejskie prawo wspólnotowe, prawo krajowe*, Toruń 2004, s. 226.

⁵⁹ A. Wentkowska, op. cit., s. 90 i n.

Zasada pierwszeństwa teoretycznie usuwa niezgodność pomiędzy krajową a unijną normą prawną⁶⁰. Warto wskazać, że porządek prawny UE oparty jest na subordynacji⁶¹. Niestosowanie się do postanowień prawa unijnego przez państwa członkowskie burzy idee integracji, która przyświeca unijnemu porządkowi prawnemu. Niemniej jednak instytucje Unii Europejskiej powinny funkcjonować z poszanowaniem tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich.

The priority of the European Union law before national law in the light of changes in the provisions of the Constitution of the Republic of Poland based on the judgment on the European Arrest Warrant

Summary

Poland has been a member of the European Union since May 1st, 2004. From that moment she has been obliged to comply with the EU law (once community law). The law of the European Union creates a new legal order. The principle of the primacy of the EU law against national law is a key principle of the EU legal order. Particular attention, however, is raised by the issue of amending the provisions of the Constitution of the Republic of Poland in the event of a conflict between these two legal orders. Such a situation took place on the basis of a ruling regarding the European Arrest Warrant which was analyzed in this article. The paper also presents the characteristics of the principle in question and draws attention to the autonomy of the European Union law towards the national law.

⁶⁰ T. Wasilewski, op. cit., s. 241.

⁶¹ Ibidem, s. 242.