

WYROK
z dnia 18 lutego 2009 r.
Sygn. akt Kp 3/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Miroslaw Granat
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Andrzej Rzepliński
Miroslaw Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 lutego 2009 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

art. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w zakresie, w jakim poprzez upoważnienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, w zakresie uprawnienia każdego polskiego sądu do wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości o rozpatrzenie w trybie prejudycjalnym wniosków o których mowa w art. 35 ust. 3 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej, z art. 45 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, wyrażający zgodę na złożenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oświadczenia o uznaniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, w zakresie kompetencji każdego polskiego sądu do występowania z

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 marca 2009 r. w M. P. Nr 13, poz. 170.

wnioskami o rozpatrzenie pytań w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 35 ust. 3 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej (załącznik nr 2 do Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864), jest zgodny z prawem do rozpatrzenia przez sąd sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 2 września 2008 r., złożonym w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent lub Wnioskodawca) wystąpił o zbadanie zgodności art. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: ustawa z 10 lipca 2008 r.) w zakresie, w jakim upoważnia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (dalej: Trybunał Sprawiedliwości lub ETS), w zakresie uprawnienia każdego polskiego sądu do wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości o rozpatrzenie w trybie prejudycjalnym wniosków, o których mowa w art. 35 ust. 3 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE), z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Wnioskodawcy, umożliwienie wszystkim sądom Rzeczypospolitej Polskiej, w tym sądom orzekającym w pierwszej instancji, zwracania się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni wskazanych w TUE aktów z zakresu współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych jest niezgodne z przepisem art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantującym każdemu prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

W uzasadnieniu Prezydent wskazał, że ustawodawca jest zobowiązany do dbałości o stworzenie gwarancji przestrzegania konstytucyjnej zasady sprawnego rozpatrywania spraw przez sądy, gdyż szybkość postępowania jest jedną z podstawowych wartości prakseologicznych sądowego stosowania prawa oraz jednym z warunków skuteczności działania sądów, jak i skuteczności prawa w ogóle. Wnioskodawca podniósł, że średni czas rozpoznania przez Trybunał Sprawiedliwości pytania prawnego w trybie prejudycjalnym wynosi obecnie około 20 miesięcy, co może powodować niezachowanie rozsądnego terminu rozpatrzenia sprawy, a tym samym stanowić formę naruszenia prawa jednostki do sądu. Prezydent zwrócił uwagę, że wprawdzie art. 23a Statutu Trybunału Sprawiedliwości przewiduje możliwość wprowadzenia trybu przyspieszonego dla pytań prejudycjalnych dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jednakże pilny tryb prejudycjalny ma charakter szczególny i nie dotyczy wszystkich spraw objętych tytułem VI TUE. O zastosowaniu trybu pilnego w sprawie wniesionej na podstawie art. 35 ust. 2 TUE decyduje Trybunał Sprawiedliwości. Co do zasady, decyzja taka jest podejmowana na podstawie wniosku sądu krajowego, zaś jedynie w wyjątkowych okolicznościach ETS może zdecydować z urzędu o poddaniu pytania rozpoznaniu w pilnym trybie prejudycjalnym.

Wnioskodawca wskazał również, że art. 23 Statutu Trybunału Sprawiedliwości zobowiązuje sąd państwa członkowskiego, który przekazał sprawę do ETS, do zawieszenia postępowania do chwili uzyskania orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Zarówno wniosek sądu orzekającego o wydanie orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości, jak i postanowienie zawieszające bieg postępowania głównego są niezaskarżalne. W powyższej sytuacji strony postępowania karnego zostają zmuszone, wskutek decyzji np. sądu rejonowego, do oczekiwania na rozstrzygnięcie przez wiele miesięcy. Według Wnioskodawcy takie

rozwiązanie, biorąc pod uwagę standardy ochrony praw jednostki, jest sprzeczne z zasadą państwa prawnego.

Prezydent wskazał również na praktykę sądów administracyjnych, polegającą na tym, że w razie wystąpienia przez sąd z pytaniem prejudycjalnym w trybie art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej TWE), inne sądy rozpoznające analogiczne sprawy zawieszają postępowania w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości. W ocenie Wnioskodawcy, podobna sytuacja może mieć miejsce w razie wystąpienia o orzeczenie prejudycjalne, o którym mowa w art. 35 TUE. W takich sytuacjach wadą przewlekłości może zostać obarczona trudna do ustalenia liczba postępowań toczących się przed polskimi sądami.

Prezydent podniósł ponadto, że przepisy prawa polskiego nie określają zasad oraz trybu przedstawiania pytań prejudycjalnych Trybunałowi Sprawiedliwości. W obecnym stanie prawnym sądy polskie jako podstawę prawną inicjowania postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości traktują przepis art. 234 TWE oraz wykorzystują niesprzeczne z nim przepisy krajowe umożliwiające występowanie z pytaniami do krajowego sądu wyższej instancji. Instytucja określona w art. 234 TWE i art. 35 TUE jest zbliżona do przewidzianej w prawie polskim instytucji pytań prawnych przedstawianych Trybunałowi Konstytucyjnemu na podstawie art. 193 Konstytucji, pytań prawnych przedstawianych Sądowi Najwyższemu przez sądy powszechne na podstawie art. 390 kodeksu postępowania cywilnego i art. 441 kodeksu postępowania karnego, jak również wniosków o podjęcie uchwały w celu wyjaśnienia przepisów prawa czy rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, przedstawianych składom powiększonym Naczelnego Sądu Administracyjnego. W ocenie Wnioskodawcy taki stan regulacji prawnej w odniesieniu do spraw objętych jego wnioskiem budzi wątpliwości, w szczególności co do możliwości rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w zakresie prawa karnego. Wnioskodawca zauważa, że w przypadku kierowania pytań prawnych na podstawie procedur krajowych może dojść do odmowy udzielenia odpowiedzi ze względu na błędne sformułowanie wniosku. Takie samo niebezpieczeństwo widzi Wnioskodawca w razie stosowania procedury przewidzianej w art. 35 TUE.

Prezydent zwrócił uwagę, że Trybunał Sprawiedliwości nie był początkowo wyposażony w kompetencje z zakresu trzeciego filara Unii Europejskiej. Zasadnicza zmiana rozszerzająca kognicję Trybunału Sprawiedliwości została dokonana dopiero w Traktacie Amsterdamskim, podpisanym 2 października 1997 r. Długotrwały brak uprawnień Trybunału Sprawiedliwości w działaniach na rzecz jednolitej wykładni i stosowania prawa wspólnotowego regulującego współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych, jak również dopuszczona uznaniowość państw członkowskich w zakresie upoważniania sądów krajowych do zwracania się z wnioskami do Trybunału Sprawiedliwości dowodzą złożoności kwestionowanej regulacji. Prezydent pokreślił, że fakt uznania przez 17 państw członkowskich właściwości Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w trybie prejudycjalnym w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych nie może stanowić istotnej dla Polski przesłanki rozszerzenia kognicji Trybunału Sprawiedliwości z powodu odmiennych tradycji i warunków, w jakich funkcjonują organy sprawiedliwości w poszczególnych krajach Unii Europejskiej.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 17 listopada 2008 r. zajął stanowisko, że art. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r., upoważniający Prezydenta do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w trybie prejudycjalnym, na warunkach określonych w art. 35 ust. 3 lit. b TUE, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Na poparcie swego stanowiska Prokurator Generalny przedstawił obszerną analizę instytucji pytań prejudycjalnych przewidzianych w art. 234 TWE, art. 68 TWE oraz art. 35 TUE, podkreślając, że procedury te służą zapewnieniu jednolitej i spójnej wykładni oraz

stosowania przepisów prawa, w tym również przepisów nadających jednostkom określone gwarancje i prawa procesowe. W świetle powyższej analizy Prokurator Generalny odniósł się do poszczególnych aspektów konstytucyjnego prawa do sądu przewidzianego w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nakazu rozpatrzenia sprawy „w rozsądnym terminie” sformułowanego w art. 6 ust. 1 zdaniu pierwszym Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wskazał w szczególności na orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnoszące się bezpośrednio do problemu czasu trwania procedury pytań prejudycjalnych do ETS, w których Trybunał strasburski nie dopatrywał się nieuzasadnionej przewlekłości postępowania.

Prokurator Generalny podkreślił, że wymóg zapewnienia rozstrzygnięcia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”, czy też „w rozsądnym terminie”, nie może być rozpatrywany z pominięciem innych istotnych praw wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji czy art. 6 ust. 1 Konwencji, takich jak prawo do sprawiedliwego postępowania. Pozbawienie sądów niższych instancji możliwości występowania z pytaniami prejudycjalnymi o stwierdzenie ważności bądź wykładnię prawa, mającego zastosowanie w rozpatrywanej sprawie, zwiększa ryzyko wydania błędnego orzeczenia i tym samym pozbawia sąd instrumentu służącego prawidłowej realizacji gwarancji sprawiedliwego postępowania. W przypadku potencjalnej kolizji pomiędzy wymogiem szybkości orzekania a koniecznością przeprowadzenia rzetelnego i sprawiedliwego postępowania, sąd występujący z pytaniem prawnym jest najlepiej przygotowany do koniecznego wartościowania, uwzględniającego zarówno dobro postępowania, jak i prawa jednostki. Należy uwzględnić fakt, że sądy krajowe korzystały dotychczas z procedury przewidzianej w art. 35 TUE w sposób bardzo wyważony, o czym świadczy niewielka liczba kierowanych pytań prejudycjalnych.

Podejmując polemikę z zaprezentowanymi przez Wnioskodawcę argumentami, Prokurator Generalny zauważył, że złożoność problematyki dotyczącej współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych przemawia za potrzebą zapewnienia możliwie najszerszego dostępu sądów krajowych do procedury pytań prejudycjalnych w tym obszarze. Analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w sprawach dotyczących interpretacji fundamentalnej zasady *ne bis in idem* w ramach konwencji wykonawczej do Układu z Schengen oraz wykładni decyzji ramowych prowadzi do wniosku, że wyroki prejudycjalne ETS mają nieocenione znaczenie dla ochrony praw uczestników postępowania karnego. Z powyższego wynika, że wyjaśnienie wątpliwości prawnych służy zapewnieniu rzetelności postępowania sądowego oraz przyczynia się do ochrony praw jednostek, natomiast wydłużenie czasu trwania postępowania w związku z oczekiwaniem na orzeczenie prejudycjalne nie może być traktowane jako naruszenie prawa do sądu.

Prokurator Generalny wskazał, że ryzyko znacznego wydłużenia postępowania w związku z wystosowaniem pytania prejudycjalnego zostało w znacznym stopniu ograniczone poprzez wprowadzenie do Statutu Trybunału Sprawiedliwości tzw. trybu pilnego, w którym mogą być rozpatrywane sprawy z zakresu współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Odnosząc się do prawa polskiego, Prokurator Generalny zauważył, że chociaż obowiązujące przepisy kodeksu postępowania karnego nie przewidują wprost procedury wystąpienia przez sąd z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości, to jednak instytucja zawieszenia postępowania czy też odroczenia rozpoznania sprawy mogą znaleźć w niniejszej sprawie analogiczne zastosowanie.

3. Marszałek Sejmu w imieniu Sejmu w piśmie z 27 stycznia 2009 r. zajął stanowisko, że art. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 TUE jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając powyższe stanowisko, Marszałek Sejmu odwołał się do wzorca z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

dotyczącego gwarancji rozpatrzenia sprawy „w rozsądnym terminie”, przewidzianej w art. 6 ust. 1 Konwencji. Marszałek Sejmu wskazał, że wymaganie rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, mieszczące się w prawie do sądu, realizowane jest przez zapewnienie organizacyjnej sprawności sądów i racjonalnej procedury, pozwalających sądom uniknąć przewlekłości postępowania. Marszałek Sejmu zaznaczył, że trybunał strasburski kilkakrotnie stwierdzał w swoich orzeczeniach, iż okresu oczekiwania na odpowiedź ETS nie wlicza się do czasu trwania postępowania sądowego, gdyż odmienne rozstrzygnięcie mogłoby wywrzeć negatywny wpływ na system prejudycjalny ustanowiony przez TWE. Również w żadnym z wydanych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie dopatrywał się nieuzasadnionej przewlekłości z powodu przeprowadzenia postępowania incydentalnego w celu ustalenia bądź wykładni prawa mającego mieć zastosowanie w postępowaniu głównym.

Podejmując polemikę z zarzutami Wnioskodawcy, Marszałek Sejmu wskazał, że brak możliwości zwracania się przez polskie sądy z pytaniami prejudycjalnymi do ETS na podstawie art. 35 TUE może w praktyce oznaczać pozbawienie jednostki prawa do uzyskania wykładni lub oceny ważności aktu prawa unijnego przez ETS, czyli instytucję powołaną do tego na mocy traktatów, których Polska jest stroną od chwili przystąpienia do Unii Europejskiej. W ocenie Marszałka Sejmu w demokratycznym państwie prawnym, prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Wymóg sprawiedliwego postępowania zakłada dostosowanie jego zasad do specyfiki rozpoznawanych spraw, czyli również przyznanie sądowi możliwości zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do ETS.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że Wnioskodawca nie odniósł się do kwestii „zasadności” zwłoki w postępowaniu. Trudno jest twierdzić, by zwłoka w postępowaniu była nieuzasadniona w sytuacji, gdy procedura prejudycjalna ma służyć sądowi krajowemu pomocą w rozwiązaniu zawisłej przed nim sprawy. W takim przypadku można by uznać za nieuzasadnioną również zwłokę spowodowaną pytaniem prawnym sądu do Trybunału Konstytucyjnego, czy też Sądu Najwyższego, a także kwestionować kompetencje sądów do występowania z pytaniami prejudycjalnymi w trybie art. 234 TWE. Marszałek Sejmu powołał w tym kontekście wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, dotyczący zgodności Traktatu akcesyjnego z Konstytucją (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49).

W dalszej części wywodu Marszałek Sejmu odniósł się do czasu trwania postępowania prejudycjalnego przed ETS, wskazując, że dane podane przez Wnioskodawcę odnoszą się do procedury prejudycjalnej w ramach pierwszego filara UE, która różni się od procedury przewidzianej w art. 35 TUE. Marszałek podkreślił, że od 1 marca 2008 r. funkcjonuje tzw. pilny tryb prejudycjalny dla spraw objętych zakresem tzw. przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w tym należących do tytułu VI TUE, czyli współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Tryb pilny może być wykorzystany na wniosek sądu krajowego albo – w wyjątkowych sytuacjach – z urzędu. Marszałek Sejmu wskazał, że w pilnym trybie prejudycjalnym rozpatrzone zostały dotychczas trzy sprawy, w których postępowanie przed ETS trwało nie dłużej niż trzy miesiące. Zatem praktyka wyraźnie wskazuje, że postępowanie prejudycjalne przed ETS w tzw. przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zostało znacznie przyspieszone.

Odnosząc się do kręgu sądów uprawnionych do występowania z pytaniami prejudycjalnymi, Marszałek Sejmu wskazał, że w przeciwieństwie do art. 234 TWE, w którym sądy orzekające w ostatniej instancji zostały zobowiązane do zwrócenia się z pytaniem do ETS, art. 35 TUE stanowi wyłącznie o uprawnieniu sądów krajowych. Zatem sądom polskim przysługiwałaby względna samodzielność i swoboda oceny co do potrzeby uzyskania orzeczenia prejudycjalnego w sprawie toczącej się przed sądem krajowym oraz znaczenia pytań, które są przedkładane Trybunałowi Sprawiedliwości. Zdaniem Marszałka

Sejmu, z punktu widzenia ekonomiki procesowej wydaje się bardziej zasadne wyjaśnienie wszelkich wątpliwości prawnych, w tym co do wykładni lub ważności aktu prawa unijnego, już na wstępnym etapie postępowania. Przyznanie zaś możliwości występowania z pytaniami prejudycjalnymi wyłącznie sądom ostatniej instancji mogłoby przyczynić się do niepotrzebnego wydłużenia postępowania sądowego.

Marszałek Sejmu nie podzielił stanowiska Wnioskodawcy, że występujące w praktyce polskich sądów przypadki odmów udzielania odpowiedzi na pytania prawne z powodu niespełnienia wymogów formalnych pozwalają przypuszczać, iż taka sama sytuacja może wystąpić w związku z kierowaniem pytań prejudycjalnych do ETS. Marszałek wskazał, że zgodnie z art. 104b § 1 Regulaminu Trybunału wniosek sądu krajowego o rozpatrzenie sprawy w pilnym trybie prejudycjalnym powinien przedstawiać okoliczności prawne i faktyczne wskazujące, że sprawa ma pilny charakter, oraz uzasadniające rozpoznanie jej w tym trybie, a także, na ile to możliwe, zawierać propozycję odpowiedzi na pytanie prejudycjalne. Nie są to zatem jakieś szczególne przesłanki, których niespełnienia można byłoby się obawiać. Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie potwierdził, że TUE nie przewiduje ani w sposób wyraźny, ani też domyślny szczególnej formy, w której sąd krajowy powinien złożyć wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Odnosząc się do danych statystycznych, Marszałek Sejmu wskazał, że kierowanie pytań prejudycjalnych przez sądy krajowe państw członkowskich do ETS nie jest „nagminne”. Ze sprawozdań ETS z rocznej działalności wynika, że w całej Unii Europejskiej w poszczególnych latach liczba pytań kształtowała się na poziomie około 250. W latach 2005-2007 sądy polskie złożyły w sumie 10 pytań prejudycjalnych, a zatem nie może to być przyczyną masowej przewlekłości postępowania.

II

Na rozprawie 18 lutego 2009 r. przedstawiciel Wnioskodawcy, przedstawiciel Sejmu oraz Prokurator Generalny podtrzymali i rozwinęli stanowiska pisemne i odnieśli się do stanowisk innych uczestników postępowania.

Przedstawiciel Wnioskodawcy zasygnalizował ponadto, że w toku prac legislacyjnych związanych z uchwaleniem ustawy z 10 lipca 2008 r. mogło dojść do naruszenia procedury legislacyjnej przez zastosowanie niewłaściwego trybu uchwalenia ustawy. Wskazał, że ustawodawca zakwalifikował złożenie oświadczenia o uznaniu jurysdykcji ETS na podstawie art. 35 TUE jako zmianę zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej – Traktatu o Unii Europejskiej, którą Rzeczpospolita Polska związała się, ratyfikując traktat akcesyjny. Zdaniem przedstawiciela Wnioskodawcy, ustawa wyrażająca zgodę na złożenie oświadczenia o uznaniu właściwości ETS na podstawie art. 35 TUE powinna zostać uchwalona w trybie przewidzianym w art. 90 Konstytucji. Przedmiotem ustawy jest bowiem przekazanie kompetencji do rozstrzygania pytań prejudycjalnych na rzecz instytucji międzynarodowej, jaką jest Trybunał Sprawiedliwości. Przedstawiciel Prezydenta podkreślił, że zarzut dotyczący naruszenia procedury legislacyjnej nie stanowi rozszerzenia wniosku złożonego w trybie kontroli prewencyjnej ustawy, lecz ma na celu poddanie tej kwestii Trybunałowi Konstytucyjnemu pod rozagę z urzędu.

Przedstawiciel Wnioskodawcy przyznał, że zmiana umowy międzynarodowej w przypadku uznania jurysdykcji ETS na podstawie art. 35 TUE nie polega na zawarciu nowej umowy międzynarodowej. Ponadto wskazał, że Prezydent nie kwestionuje zgodności z Konstytucją ustawy o umowach międzynarodowych. Pozostali uczestnicy postępowania zajęli odmienne stanowiska niż przedstawiciel Prezydenta. Ich zdaniem, oświadczenie na podstawie art. 35 TUE, złożone na podstawie zaskarżonej ustawy, nie powoduje przekazania kompetencji organów władzy państwowej w rozumieniu art. 90 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

1.1. Sformułowany przez Prezydenta w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji zarzut niezgodności z Konstytucją dotyczy art. 1 ustawy z 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Zakwestionowany przepis ustawy ma następujące brzmienie:

„Wyraża się zgodę na złożenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oświadczenia o uznaniu w zakresie, o którym mowa w art. 35 ust. 3 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej (załącznik nr 2 do Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864), właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej skutkującego zmianą zakresu obowiązywania wobec Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu o Unii Europejskiej, którego Rzeczpospolita Polska stała się stroną na mocy art. 1 ust. 1 Traktatu (...) dotyczącego przystąpienia (...) Rzeczypospolitej Polskiej (...) do Unii Europejskiej, podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864), ratyfikowanego za uprzednią zgodą wyrażoną w referendum ogólnokrajowym”.

Z kolei, art. 35 ust. 1 – 5 TUE brzmi następująco:

„1. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, z zastrzeżeniem warunków określonych w niniejszym artykule, jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni decyzji ramowych i decyzji, wykładni konwencji sporządzonych na mocy niniejszego tytułu oraz ważności i wykładni środków wykonawczych do tych konwencji.

2. Każde z Państw Członkowskich może, w oświadczeniu złożonym w chwili podpisywania Traktatu z Amsterdamu lub w jakimkolwiek późniejszym terminie, uznać właściwość Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w trybie prejudycjalnym na warunkach określonych w ustępie 1.

3. Państwo Członkowskie, składając oświadczenie na podstawie ustępu 2, wskazuje, że:

a) każdy sąd tego państwa, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego, może zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o rozpatrzenie w trybie prejudycjalnym pytania podniesionego w sprawie przed nim zawisłej i dotyczącego ważności lub wykładni aktu, o którym mowa w ustępie 1, jeżeli sąd ten uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku;

b) każdy sąd tego państwa może zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o rozpatrzenie w trybie prejudycjalnym pytania podniesionego w sprawie przed nim zawisłej i dotyczącego ważności lub wykładni aktu, o którym mowa w ustępie 1, jeżeli sąd ten uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku.

4. Każde Państwo Członkowskie – niezależnie od tego, czy złożyło oświadczenie na mocy ustępu 2 – ma prawo przedkładać Trybunałowi Sprawiedliwości memoriały lub uwagi na piśmie w sprawach, o których rozstrzyga on na podstawie ustępu 1.

5. Trybunał Sprawiedliwości nie jest właściwy w sprawie oceny zgodności z prawem lub proporcjonalności działań policji bądź innych organów ścigania jednego z Państw Członkowskich ani wykonywania przez Państwa Członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego”.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na wstępie, że Wnioskodawca nie formułuje zarzutu niekonstytucyjności całego art. 1 ustawy z 10 lipca 2008 r. Nie kwestionuje bowiem samego upoważnienia do złożenia w trybie art. 35 ust. 2 TUE oświadczenia o uznaniu przez Rzeczpospolitą Polską właściwości Trybunału Sprawiedliwości do wydawania orzeczeń prejudycjalnych w przedmiocie unormowanym w art. 35 ust. 1 TUE. Wnioskodawca podważa powyższy przepis upoważniający Prezydenta do złożenia oświadczenia o uznaniu jurysdykcji ETS, w zakresie o którym mowa w art. 35 ust. 3 lit. b TUE, to jest kompetencji każdego polskiego sądu do wystąpienia z wnioskiem o rozpatrzenie pytań prejudycjalnych w obszarze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Według Wnioskodawcy, zbyt szeroki zakres podmiotowy upoważnienia do wystąpień z pytaniami prejudycjalnymi, wskazany w art. 1 zaskarżonej ustawy, narusza prawo jednostki do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Przedstawiciel wnioskodawcy sformułował na rozprawie wątpliwości dotyczące naruszenia procedury legislacyjnej poprzez zastosowanie niewłaściwego trybu uchwalenia zaskarżonej ustawy i pozostawił Trybunałowi Konstytucyjnemu rozważenie tego zarzutu z urzędu. Wątpliwości te nie były zawarte we wniosku.

Stosownie do art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub zawarcia i ratyfikacji umowy. Powołany przepis ustawy o TK wskazuje zatem trzy kryteria kontroli: materialne, kompetencyjne i proceduralne. Zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie o zgodności ustawy z Konstytucją; w razie kontroli materialnej polega to na zestawieniu ze sobą treści kwestionowanej normy ustawowej z treścią wskazanej jako wzorzec kontroli normy konstytucyjnej, a w razie kontroli proceduralnej – na zbadaniu zgodności procedury uchwalenia kwestionowanych przepisów z wymaganiami wynikającymi z przepisów regulujących postępowanie ustawodawcze oraz dotyczących tych kwestii przepisów konstytucyjnych. O ile zarzuty materialnoprawne muszą zawsze wynikać z treści wniosku, o tyle zarzuty niekonstytucyjności ze względu na kryteria proceduralne i kompetencyjne Trybunał Konstytucyjny bada także z urzędu, niezależnie od treści wniosku (por. m.in. wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/2007, poz. 129).

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że kontrola dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu normatywnego polega na badaniu, czy organy biorące udział w uchwalaniu ustawy przestrzegały wymagań wynikających z przepisów regulujących postępowanie ustawodawcze. Trybunał stwierdza, że przy uchwalaniu ustawy z 10 lipca 2008 r. zostały dochowane wymagania dotyczące wszystkich elementów trybu ustawodawczego, zarówno na poziomie konstytucyjnym, jak i ustawowym. Nie ma zatem podstaw do uwzględnienia wątpliwości przedstawiciela Wnioskodawcy, podniesionych na rozprawie.

2. Właściwość Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich do rozpoznawania pytań prejudycjalnych na podstawie art. 35 TUE.

2.1. Procedura prejudycjalna stanowi podstawowy mechanizm prawa Unii Europejskiej, który służy zapewnieniu jednolitej wykładni i jednolitego stosowania tego prawa we wszystkich państwach członkowskich oraz umożliwia współpracę między krajowymi organami sądowymi a Trybunałem Sprawiedliwości. Z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej sądy Rzeczypospolitej Polskiej uzyskały możliwość (a w niektórych

przypadkach obowiązek) zwracania się do ETS z pytaniami prejudycjalnymi na podstawie art. 234 TWE w zakresie wykładni Traktatu, ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty i Europejski Bank Centralny oraz o wykładni statutów organów utworzonych aktem Rady Unii Europejskiej, gdy te statuty to przewidują.

Należy zaznaczyć, że art. 234 TWE był przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 11 maja 2005 r. w sprawie K 18/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49, pkt 10.1-11.4), w którym Trybunał orzekł, że powołany przepis jest zgodny z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 w związku z art. 190 ust. 1, art. 193 i art. 195 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powinność zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym stanowi prawną konsekwencję przyjętych suwerennie zobowiązań międzynarodowych (wspólnotowych) państwa polskiego jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Ratyfikując Traktat akcesyjny oraz Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska zaaprobowała podział funkcji w ramach systemu organów Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie interpretacji prawa wspólnotowego i troski o jej jednolitość Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Powinność taka jest prawnym następstwem ratyfikowania w zgodzie z Konstytucją (i na jej podstawie) umów międzynarodowych zawartych z państwami Unii Europejskiej. Elementem tych umów pozostaje art. 234 TWE oraz to, że w kompetencjach Trybunału Sprawiedliwości jest udzielanie odpowiedzi na pytania prejudycjalne i dokonywanie wiążącej wykładni aktów prawa wspólnotowego.

2.2. Procedura prejudycjalna, której dotyczy wnioski Prezydenta, uregulowana w art. 35 ust. 1-5 TUE, różni się pod pewnymi względami od procedury przewidzianej w art. 234 TWE (por. ogólnie o omawianej procedurze A. Grzelak, *Aspekty prawne jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości WE do orzekania w trybie prejudycjalnym w III filarze UE*, [w:] *Postępowanie prejudycjalne w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2007, s. 19 i n.). Odnosi się ona do materii uregulowanej w tytule VI TUE, tj. współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, czyli obszaru tzw. trzeciego filara Unii Europejskiej. To uzasadnia posługiwanie się tym kontekście pojęciem „prawa unijnego”, nie zaś „prawa wspólnotowego”. Trybunał Konstytucyjny zwracał już na to uwagę w wyroku dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42).

Należy zaznaczyć, że na mocy art. 46 lit. B TUE postanowienia TWE dotyczące kompetencji Trybunału Sprawiedliwości i ich wykonywania – wśród których znajduje się przepis art. 234 TWE – stosuje się do postanowień tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej na warunkach przewidzianych w art. 35 TUE. Wynika z tego, że tryb przewidziany w art. 234 TWE podlega pewnym modyfikacjom wynikającym z postanowień art. 35 TUE (o tym por. także wyrok ETS z 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Pupino, Zb.Orz. s. I-5285, pkt 19 i 28 oraz z 28 czerwca 2007 r. w sprawie C-467/05 Dell’Orto, Zb.Orz. s. I-5557, pkt 34).

2.3. Zakres przedmiotowy procedury prejudycjalnej w obszarze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych został określony w przytoczonym wyżej art. 35 ust. 1 TUE, a od strony negatywnej w art. 35 ust. 5 TUE. Z brzmienia powołanych przepisów wynika, że zakres kompetencji sądów krajowych do występowania z pytaniami prejudycjalnymi w trzecim filarze jest znacznie ograniczony. Sądy mogą formułować pytania dotyczące jedynie ściśle określonych źródeł pochodnego (wtórnego) prawa unijnego, mianowicie: ważności i wykładni decyzji ramowych i decyzji, wykładni konwencji sporządzonych na mocy tytułu VI TUE oraz ważności i wykładni środków wykonawczych do tych konwencji. Zgodnie z art. 35 ust. 5 TUE, jurysdykcja ETS w trzecim filarze Unii Europejskiej nie może obejmować badania ważności i proporcjonalności działań policji i innych organów ścigania

podejmowanych w celu utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Jednocześnie, podobnie jak w przypadku procedury unormowanej w art. 234 TWE, niedopuszczalne są pytania dotyczące wykładni lub ważności prawa krajowego oraz zgodności prawa krajowego z prawem unijnym.

2.4. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że w odróżnieniu od jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości dotyczącej wydawania orzeczeń prejudycjalnych w prawie wspólnotowym określonej w art. 234 TWE, która wynika bezpośrednio z przyjętych przez państwa członkowskie zobowiązań traktatowych, jurysdykcja przewidziana w art. 35 TUE ma charakter fakultatywny. Zgodnie z art. 35 ust. 2 TUE uznanie właściwości ETS następuje w drodze oświadczenia państwa członkowskiego złożonego w chwili podpisywania Traktatu Amsterdamskiego lub późniejszym terminie. Poddanie się jurysdykcji ETS przez państwa członkowskie na podstawie powołanego przepisu jest rozwiązaniem charakterystycznym dla prawa międzynarodowego publicznego, nie zaś dla prawa wspólnotowego; przypomina konstrukcję przyjętą w art. 36-37 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Prawo unijne nie reguluje formy, w jakiej to oświadczenie powinno zostać złożone, pozostawiając w tym względzie swobodę poszczególnym państwom członkowskim.

Oświadczenie, do którego złożenia upoważniony został Prezydent na mocy ustawy z 10 lipca 2008 r., stanowi jednostronny akt wywołujący skutki prawne w sferze zarówno prawa unijnego, jak i prawa polskiego. Ustawodawca zakwalifikował takie oświadczenie jako zmianę zakresu obowiązywania wobec Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu o Unii Europejskiej, którego stroną stała się na mocy art. 1 ust. 1 Traktatu Akcesyjnego podpisanego w Atenach 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864, ze zm.).

Ustawa z 10 lipca 2008 r. wykorzystała mechanizm przewidziany w art. 23 pkt 2 i art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. 2000 r. Nr 39, poz. 443, ze zm.). Powołane przepisy przewidują szczególną procedurę zmiany zakresu stosowania umowy międzynarodowej w drodze jednostronnych działań, których inicjatorem jest strona polska. Art. 23 pkt 2 ustawy o umowach międzynarodowych odnosi się do sytuacji, w których dochodzi do zmiany zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej, niepolegającej na zawarciu nowej umowy. Decyzję w sprawie zmiany zakresu ratyfikowanej umowy międzynarodowej podejmuje na wniosek Rady Ministrów Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 25 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych przewiduje dalszy warunek, a mianowicie że zmiana zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji, wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (por. o tym szerzej A. Wyrozumski, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 468 i n).

2.5. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że zagadnienie kwalifikacji oświadczenia, o którym mowa w art. 35 ust. 2 TUE było od kilku lat przedmiotem dyskusji. Zajmowane było m.in. stanowisko odmienne od zawartego w zaskarżonej ustawie, a mianowicie że oświadczenie o uznaniu jurysdykcji ETS powinno zostać złożone przez Radę Ministrów na podstawie art. 35 ust. 2 TUE, bez potrzeby uchwalania ustawy, ponieważ nie występuje tu zmiana zakresu obowiązywania i stosowania umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 25 ustawy o umowach międzynarodowych. Zwolennicy tego poglądu argumentowali, że zgoda na ewentualne złożenie oświadczenia została uprzednio wyrażona w Traktacie akcesyjnym podpisanym 16 kwietnia 2003 r. w Atenach (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864, ze zm. dalej: Traktat akcesyjny), na mocy którego Polska stała się stroną Traktatu o Unii Europejskiej (por. stanowisko Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych, odnotowane przez T. Ostropolskiego, *Prace nad uznaniem przez Polskę jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości WE do orzekania w trybie prejudycjalnym w III filarze UE*, [w:] *Postępowanie prejudycjalne ...*, s. 67, a także W. Czapliński,

Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r. w sprawie P 1/05, „Państwo i Prawo” 2005, nr 9, s. 111).

Trybunał Konstytucyjny nie jest upoważniony do badania z urzędu prawidłowości określenia w zaskarżonej ustawie charakteru prawnego oświadczenia składanego przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie art. 35 ust. 2 TUE.

2.6. Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu wyrażonego na rozprawie przez przedstawiciela Wnioskodawcy, że skutkiem omawianego oświadczenia jest przekazanie kompetencji sądów albo – według innego sformułowania – uszczuplenie kompetencji orzeczniczych polskich sądów na rzecz instytucji organizacji międzynarodowej, którą jest Trybunał Sprawiedliwości. Skutkiem takiej kwalifikacji miałyby być wymagania uchwalenia zaskarżonej ustawy w trybie art. 90 Konstytucji. Kompetencja do poddania się procedurze prejudycjalnej w prawie trzeciego filara Unii Europejskiej została przejęta przez Rzeczpospolitą Polską wraz z całym Traktatem o Unii Europejskiej, za pośrednictwem Traktatu akcesyjnego. Oświadczenie składane na podstawie art. 35 ust. 2 TUE oznacza jedynie aktualizację tej kompetencji, nie zaś jej powstanie. Prawo unijne z zakresu współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych obowiązuje w Polsce i jest stosowane przez polskie organy bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku jego implementacji do prawa polskiego. W sytuacji gdy sądy polskie nie mają upoważnienia do kierowania pytań prejudycjalnych do ETS na podstawie art. 35 TUE, są zdane na dokonywanie we własnym zakresie wykładni i oceny ważności źródeł prawa unijnego, wymienionych w art. 35 ust. 1 TUE. Warto tu przytoczyć zdanie Sądu Najwyższego, który w uchwale z 20 lipca 2006 r., sygn. akt I KZP 21/06, (OSNIKW 2006, nr 9, poz. 77), dokonując wykładni decyzji ramowej 2002/584 dotyczącej europejskiego nakazu aresztowania, wyjaśnił, że „Niestety, sąd polski pozbawiony jest prawnej możliwości sformułowania pytania prejudycjalnego do ETS na podstawie art. 35 TUE, gdyż Polska nie złożyła dotąd deklaracji o uznaniu jego kompetencji w zakresie instrumentów trzeciego filaru Unii Europejskiej na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu. (...) Biorąc pod uwagę to uwarunkowanie normatywne, Sąd Najwyższy musi zająć w przedmiotowej sprawie stanowisko samodzielne”. Paradoksalnie, sądy polskie opierają się na orzeczeniach wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów z innych państw członkowskich, ale same nie mogą doprowadzić do wydania takich orzeczeń. Stworzenie możliwości kierowania pytań prejudycjalnych do ETS rozszerza, a nie ogranicza, kompetencje polskich sądów. W wyroku K 18/04 Trybunał Konstytucyjny uznał, że zwrócenie się do właściwego organu wspólnotowego z pytaniem o ustalenie ważności treści aktu prawa wspólnotowego, które – zgodnie z ratyfikowanymi zobowiązania traktatowymi – winno być stosowane, nie stoi na przeszkodzie stosowaniu art. 174 Konstytucji RP [...]. Nie występuje, w szczególności, funkcjonalna przeszkoda do wyrokowania „w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”. Kierowanie wniosków na podstawie art. 35 TUE jest przy tym wyłącznie uprawnieniem sądów, a nie ich obowiązkiem. Oświadczenie składane w trybie art. 35 ust. 2 TUE nie ma natomiast charakteru umowy międzynarodowej, co dodatkowo wyłącza możliwość odwołania się do art. 90 Konstytucji.

2.7. Art. 35 ust. 3 TUE przewiduje, że oświadczenie państwa członkowskiego o uznaniu kompetencji ETS do orzekania w trybie prejudycjalnym powinno określać kategorie sądów uprawnionych do zwrócenia się z wnioskiem do Trybunału Sprawiedliwości o rozpatrzenie pytań prejudycjalnych. Dopuszczalne są tutaj dwa warianty. Wariant węższy, wskazany w art. 35 ust. 3 lit. a TUE, zakłada, że taka kompetencja przysługuje jedynie sądom danego państwa, których orzeczenia według prawa krajowego nie podlegają zaskarżeniu. Wariant szerszy, wskazany w art. 35 ust. 3 lit. b, polega na przyznaniu omawianej kompetencji każdemu sądowi państwa bez względu na instancję, w której rozpoznawana jest sprawa. W zaskarżonym przez Wnioskodawcę

przepisie art. 1 ustawy z 10 lipca 2008 r. przyjęta została druga możliwość, o której mowa w art. 35 ust. 3 lit. b TUE. Dotyczy ona upoważnienia każdego sądu Rzeczypospolitej Polskiej do wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia prejudycjalnego, jeżeli sąd ten uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku w zawisłej przed nim sprawie.

2.8. Warto odnotować, że oświadczenie o poddaniu się jurysdykcji ETS w trzecim filarze złożyło, jak dotychczas, siedemnaście państw członkowskich Unii Europejskiej: Austria, Belgia, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Holandia, Francja, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Włochy, a z nowych państw członkowskich także Czechy, Litwa, Łotwa, Słowenia i Węgry. Z tych państw członkowskich jedynie Hiszpania zastrzegła, że zwracać się z pytaniami prejudycjalnymi mogą wyłącznie sądy ostatniej instancji (por. stan oświadczeń dotyczących uznania właściwości Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 35 TUE, opublikowany w Dz. Urz. UE L 70 z 14.3.2008, s. 23 oraz Dz. Urz. UE C 69 z 14.3.2008, s. 1).

2.9. Na podkreślenie zasługuje kolejna swoistość konstrukcji art. 35 TUE. O ile na podstawie art. 234 akapitu 3 TWE sądy krajowe, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, zostały zobowiązane do wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Sprawiedliwości, jeśli decyzja ETS jest niezbędna do wydania wyroku, o tyle z art. 35 ust. 3 TUE wynika kompetencja tych sądów, ale nie obowiązek w tym względzie. Do Traktatu Amsterdamskiego została jednakże dołączona deklaracja nr 10, stosownie do której państwa członkowskie uzyskały możliwość wprowadzenia takiego obowiązku w prawie krajowym. Na tej podstawie Austria, Belgia, Czechy, Hiszpania, Holandia, Francja, Luksemburg, Niemcy oraz Włochy, w złożonych przez siebie oświadczeniach, zastrzegły prawo wprowadzenia do prawa krajowego przepisu zobowiązującego sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, do wystąpienia do ETS z pytaniem prejudycjalnym, jeżeli w sprawie przed nim zawisłej zostanie podniesiona kwestia ważności lub wykładni aktu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 TUE.

3. Konstytucyjny wzorzec kontroli.

3.1. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, na treść prawa do sądu składają się: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (zob. wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143, wyrok z 24 października 2007 r. sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Z powyższego wynika, że prawo jednostki do sądu jest realizowane przez całokształt zasad prowadzących do rzetelnego i merytorycznie prawidłowego rozpoznania sprawy w rozsądnym czasie (zob. wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36).

3.2. Dla oceny konstytucyjności regulacji przewidzianej w art. 1 ustawy z 10 lipca 2008 r., w kwestionowanym przez Wnioskodawcę zakresie, zasadnicze znaczenie ma ustalenie treści normatywnej konstytucyjnego nakazu rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że nakaz ten, wynikający z art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy do proceduralnych gwarancji o szczególnym znaczeniu dla jednostki. Pojęcie to jest jednak trudne do zdefiniowania w normie o takim stopniu ogólności, jak norma konstytucyjna. Ocena zasadności zwłoki lub jej braku może bowiem być dokonywana w konkretnej sprawie, z uwzględnieniem jej charakteru (karna, cywilna, administracyjna), właściwych dla jej rozpatrzenia przepisów postępowania, stopnia trudności (złożoności) i towarzyszących okoliczności, m.in. zachowania uczestników postępowania (por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12, s. 103). Wymaganie, aby postępowanie sądowe toczyło się „bez nieuzasadnionej zwłoki”, odpowiada konstruowanej na podstawie poszczególnych ustaw proceduralnych zasadzie szybkości postępowania. W literaturze zauważa się, że omawiane wymaganie należy odczytywać jako adresowaną do ustawodawcy dyrektywę ukształtowania procedury rozpoznawania spraw przez sądy w taki sposób, aby sprawy toczyły się sprawnie i możliwie szybko. Nakaz szybkości nie może oczywiście usprawiedliwiać ignorowania gwarancji procesowych zamieszczonych zarówno w art. 45 ust. 1, jak i innych postanowieniach Konstytucji (por. P. Hofmański, *Prawo do sądu w ujęciu Konstytucji i ustaw oraz standardów prawa międzynarodowego*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 276). Trybunał Konstytucyjny podkreśla zatem, że naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji występuje w razie zwłoki w postępowaniu, gdy nie ma wystarczających powodów jego przedłużania, albo powody te nie zasługują na aprobatę z punktu widzenia skutecznej ochrony sądowej.

3.3 Interpretując omawiany fragment art. 45 ust. 1 Konstytucji można się odwołać do art. 6 ust. 1 zdania pierwszego Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja), gwarantującego każdemu „prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie”, a także do ukształtowanego na jego podstawie obszernego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz albo Trybunał strasburski). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim dotyczy prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, uwzględnia treść art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji (zob. wyrok z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52, wyrok z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81, wyrok z 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5).

Na podstawie orzecznictwa strasburskiego dotyczącego wskazanego przepisu można stwierdzić, że o przewlekłości postępowania nie decyduje sam czas jego trwania, lecz dalsze względy, które powinny być brane pod uwagę podczas oceny, czy postępowanie przeprowadzono w terminie rozsądnym. ETPCz wskazuje, że długość postępowania należy oceniać, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnej sprawy, uwzględniając stopień skomplikowania sprawy, zachowanie skarżącego oraz właściwych organów, a także znaczenie rozstrzygnięcia sprawy dla skarżącego (zob. wyrok z 15 października 1999 r., Humen przeciwko Polsce; nr 26614/95, wyrok z 4 kwietnia 2000 r., Dewicka przeciwko Polsce, nr 38670/97). Zasadę przewidzianą w art. 6 ust. 1 Konwencji naruszają tylko takie postępowania, w których w świetle powyższych kryteriów beczynność organów procesowych nie znajduje uzasadnienia.

ETPCz wielokrotnie zajmował się oceną toku postępowania w konkretnych sprawach karnych w kontekście zachowania wymaganego ich przeprowadzenia „w rozsądnym terminie”, w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Należy przy tym zauważyć, że identyczne sformułowanie jest zawarte w art. 2 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.). Dokonywana przez ETPCz ocena czasu trwania postępowania karnego jest bardziej rygorystyczna, gdy

oskarżony jest w czasie procesu pozbawiony wolności (np. wyrok z 25 listopada 1992 r. w sprawie Abdoella przeciwko Holandii, nr 12728/87; wyrok z 25 marca 1996 r. w sprawie Mitap i Müftüoğlu przeciwko Turcji, nr 15530/89). Do pewnego stopnia to, że postępowanie trwa długo, może być usprawiedliwiane sposobem zachowania się oskarżonego, choćby korzystał on z przysługujących mu uprawnień procesowych, np. składając coraz to nowe wnioski dowodowe, wnioski o wyłączenie sędziów, czy przekazanie sprawy innemu sądowi (zob. wyrok z 16 lipca 1971 r. w sprawie Ringeisen przeciwko Austrii, nr 2614/65; wyrok z 28 czerwca 1978 r. w sprawie König przeciwko Niemcom, nr 6232/73; wyrok z 25 lutego 1993 r. w sprawie Dobbartin przeciwko Francji, nr 13089/87; wyrok z 4 maja 1999 r. w sprawie Ledonne przeciwko Włochom, nr 35742/97). Według ETPCz, oceniając, czy postępowanie przeprowadzone zostało w rozsądnym terminie, trzeba wziąć pod uwagę całe postępowanie, łącznie ze stadium śledztwa, z procedurami odwoławczymi oraz kasacyjnymi, jeśli ostatecznie rozstrzyga się w nich o oskarżeniu w sprawie karnej. Uwzględniając te kryteria, należy uznać za naruszające omawianą dyrektywę takie postępowania, w których brak jest uzasadnienia bezczynności organów procesowych (por. P. Hofmański, Komentarz do art. 2 k.p.k., pkt 9, [w:] P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2007).

3.4. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że szybkość postępowania sądowego w znacznym stopniu wpływa na skuteczność ochrony praw i wolności jednostki gwarantowanych w Konstytucji. Dążenie do szybkiego zakończenia postępowania nie powinno jednak przynosić uszczerbku właściwej wykładni i prawidłowego zastosowania norm prawnych. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że strony postępowania sądowego mają prawo do bezzwłocznego rozpatrzenia sprawy, ale równocześnie przysługuje im prawo do uzyskania prawidłowego rozstrzygnięcia, odpowiadającego normom prawa materialnego. Art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga, aby postępowanie sądowe odpowiadało wymogom sprawiedliwej procedury. Wyjaśniając sens tego wymagania, Trybunał Konstytucyjny stwierdzał we wcześniejszym orzecznictwie, że „sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania” (wyrok z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, s. 554) oraz: „Zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć” (wyrok z 13 maja 2002 r., SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, s. 409).

3.5. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że szybkość postępowania nie powinna wpływać szkodliwie na gwarancje procesowe osób uczestniczących w postępowaniu karnym. Zasada szybkości postępowania nie powinna prowadzić do konfliktu z dochodzeniem prawdy w procesie ani ograniczać uprawnień procesowych ustawowo zagwarantowanych uczestnikom postępowania.

Zgodnie z brzmieniem art. 2 § 1 k.p.k. przepisy kodeksu mają na celu takie ukształtowanie postępowania karnego, aby:

- 1) sprawca przestępstwa został wykryty i pociągnięty do odpowiedzialności karnej, a osoba niewinna nie poniosła tej odpowiedzialności,
- 2) przez trafne zastosowanie środków przewidzianych w prawie karnym oraz ujawnienie okoliczności sprzyjających popełnieniu przestępstwa osiągnięte zostały zadania postępowania karnego nie tylko w zwalczaniu przestępstw, lecz również w zapobieganiu im oraz w umacnianiu poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego,
- 3) uwzględnione zostały prawnie chronione interesy pokrzywdzonego,
- 4) rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w rozsądnym terminie.

Dyrektywy wymienione w powyższym przepisie, określające cele postępowania karnego, stanowią swoiste *ratio legis* kodeksu jako całości. Art. 2 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k. wprowadza zasadę

trafnej reakcji karnej. Zgodnie z nią, przepisy procesowe powinny być interpretowane w taki sposób, aby do odpowiedzialności karnej została pociągnięta osoba, która dopuściła się przestępstwa, i aby trafnie wymierzono jej środki przewidziane w prawie karnym, natomiast osoba aby niewinna nie poniosła odpowiedzialności. Warto podkreślić, że na zasadę trafnej reakcji karnej zwraca uwagę także ETPCz, stwierdzając, iż wprawdzie szybkość postępowania karnego (zachowanie rozsądnego terminu w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji) jest ważną gwarancją proceduralną, niemniej zadaniem organów państwa jest znalezienie właściwych proporcji pomiędzy szybkością a ogólną zasadą właściwego wymiaru sprawiedliwości (por. wyrok z 12 października 1992 r. w sprawie Boddaert przeciwko Belgii, nr 12919/87). Należy wskazać, że jednostronne kierowanie się dyrektywą pospiesznego prowadzenia postępowania może niekiedy zagrozić realizacji gwarancji procesowych uczestników postępowania karnego. Dlatego organy procesowe zmuszone są niejednokrotnie poszukiwać kompromisu w taki sposób, aby z jednej strony postępowanie trwało się nadmiernie długo, ale z drugiej, aby nie ucierpiały na tym strony procesowe (por. P. Hofmański, komentarz do art. 2 k.p.k. pkt 4 i 10, [w:] *Kodeks ...*).

4. Ocena zgodności art. 1 ustawy z 10 lipca 2008 r. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Zasadniczym problemem konstytucyjnym w niniejszej sprawie jest to, czy przyznanie wszystkim polskim sądom kompetencji kierowania do Trybunału Sprawiedliwości wniosków o wydanie orzeczeń w sprawach ważności i wykładni aktów z zakresu współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, o których mowa w art. 35 ust. 1 TUE, może stanowić źródło nieuzasadnionej zwłoki w rozpoznawaniu spraw przez sądy i tym samym naruszać art. 45 ust. 1 Konstytucji. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia zależy od rozstrzygnięcia ogólniejszej kwestii, a mianowicie, czy wykorzystanie przez sąd rozpoznający daną sprawę przewidzianej prawem procedury, mającej na celu wyjaśnienie wątpliwości co do ważności lub wykładni prawa, czy też usunięcie rozbieżności w orzecznictwie może być traktowane jako nieuzasadniona zwłoka w postępowaniu.

We wniosku Prezydenta trafnie wskazuje się, że polskie prawo zna różne procedury pozwalające sądowi orzekającemu w sprawie, pragnącemu wyjaśnić zagadnienia prawne budzące wątpliwości interpretacyjne, wystąpienie z pytaniem prawnym do sądu (albo powiększonego składu sądu) zajmującego najwyższe miejsce w strukturze sądowej. Tak więc, art. 390 § 1 kodeksu postępowania cywilnego (Dz. U z 1964 r. Nr 43, poz. 296, ze zm.) przewiduje możliwość przedstawienia Sądowi Najwyższemu zagadnień prawnych „budzących poważne wątpliwości” powstałych przy rozpoznawaniu apelacji. Podobnie art. 441 § 1 k.p.k. stanowi, że sąd odwoławczy może przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, jeżeli przy rozpoznawaniu środka odwoławczego wyłoni się zagadnienie prawne wymagające „zasadniczej wykładni ustawy”. Analogiczną konstrukcję przedstawiania przez Sąd Najwyższy zagadnienia prawnego powiększonemu składowi siedmiu sędziów, w razie powzięcia „poważnych wątpliwości co do wykładni prawa” przy rozpoznawaniu kasacji lub innego środka odwoławczego przewiduje art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. 2002 r. Nr 240, poz. 2052, ze zm.). Z kolei, w myśl art. 187 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270, ze zm.), Naczelny Sąd Administracyjny może przedstawić zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego sądu, jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne „budzące poważne wątpliwości”.

Mimo nieco odmiennego określenia przedmiotu pytań prawnych, ich cel jest ogólnie rzecz biorąc taki sam, a mianowicie chodzi o wyeliminowanie poważnych wątpliwości co do wykładni prawa stosowanego przez sądy. W świetle judykatury Sądu Najwyższego i doktryny wykładni takiej wymagają przepisy, które powodują trudności interpretacyjne ze względu na to, że nie są jasno sformułowane bądź są rozbieżnie interpretowane w praktyce sądowej lub

doktrynie (zob. postanowienie SN z 27 października 2005, sygn. I KZP 30/05, OSN 2005, Nr 11, poz. 107, L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002, s. 63-73). Dokonywana przez Sąd Najwyższy lub Naczelny Sąd Administracyjny w omawianym trybie wykładnia przepisów wskazanych przez sąd orzekający ma na celu zrekonstruowanie normy prawnej, która ma następnie znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie.

W nawiązaniu do powyższych rozważań należy przywołać także art. 193 Konstytucji, który umożliwia wszystkim sądom kierowanie pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego dotyczących zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. Procedura pytań prawnych kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego ma jednak szczególny charakter. Trybunał jest powołany bowiem do kontroli zgodności aktów niższego rzędu z aktami hierarchicznie wyższymi, a nie do usuwania wątpliwości w zakresie wykładni przepisów, których treść nie jest jednoznacznie interpretowana w praktyce ich stosowania (por. wyrok z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90).

W kontekście niniejszej sprawy należy podkreślić, że wystąpienie przez sądy orzekające z pytaniami prawnymi do Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego czy Trybunału Konstytucyjnego nieuchronnie powoduje przedłużenie czasu trwania zawisłych przed tymi sądami postępowań. Jednakże procedury pytań prawnych nie były do tej pory w praktyce Trybunału Konstytucyjnego kiedykolwiek kwestionowane z punktu widzenia ich zgodności art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny orzekał natomiast o zgodności z Konstytucją innych, nietypowych rozwiązań proceduralnych, zakładających występowanie pewnej sekwencji i współzależności między postępowaniami prowadzonymi przez sądy i inne organy (por. wyrok z 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66, wyrok z 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5).

4.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w kontekście powołanego przepisu Konstytucji, stanowiącego wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, procedurę prejudycjalną unormowaną w TWE i TUE należy oceniać analogicznie do przedstawionych wyżej procedur występowania polskich sądów z pytaniami prawnymi do Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej prawo unijne jest częścią obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Ratyfikując Traktat akcesyjny, Rzeczpospolita Polska zaaprobowwała podział funkcji w ramach systemu instytucji Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich kompetencji do interpretacji prawa wspólnotowego (unijnego) oraz troski o jego jednolitość (por. wskazany powyżej wyrok sygn. K 18/04).

Konstrukcja pytań prejudycjalnych przewidziana w art. 35 TUE sprzyja wydawaniu przez sądy krajowe państw członkowskich prawidłowych orzeczeń z uwzględnieniem wykładni i oceny ważności aktów prawa unijnego dokonanych przez Trybunał Sprawiedliwości. Unikanie nieprawidłowości jeszcze przed uprawomocnieniem się orzeczeń i skierowaniem ich do wykonania ma szczególne znaczenie w dziedzinie prawa karnego, gdyż wydanie błędnego wyroku niesie za sobą często poważne i trudne do naprawienia skutki. Trybunał Konstytucyjny stwierdza wobec tego, że uruchomienie przez sąd procedury służącej usunięciu wątpliwości co do wykładni lub ważności aktu prawa unijnego nie może być uznane za spowodowanie zwłoki, która byłaby nieuzasadniona w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Należy zauważyć, że oceną procedury prejudycjalnej przed ETS w kontekście przewlekłości postępowania sądowego zajmował się już ETPCz. Trybunał strasburski orzekł, że przedłużenie postępowania sądowego ze względu na skierowanie pytania prejudycjalnego nie może być uznane za przewlekłość postępowania. Wobec tego okres oczekiwania na

odpowiedź na pytanie prejudycjalne nie może być wliczany do okresu długości postępowania, za który państwo może ponosić odpowiedzialność (por. wyrok z 26 lutego 1998 r. Pafitis przeciwko Grecji, nr 20323/92, wyrok z 30 września 2003 r. Koua Poirezz przeciwko Francji, nr 40892/98; por. W. Czapliński, *Pytanie prejudycjalne w świetle art. 6 EKPC*, [w:] *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS*, red. C. Mik, Toruń 2006, s. 178-179).

5. Znaczenie procedury prejudycjalnej przewidzianej w art. 35 TUE dla przebiegu postępowania i ochrony praw jednostek.

5.1. Wnioskodawca wyraża obawę, że przewlekłość postępowania wynikająca z przyznania wszystkim sądom polskim prawa do występowania z pytaniami prejudycjalnymi na podstawie art. 35 TUE może powodować negatywne konsekwencje dla stron i uczestników postępowań karnych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zarzut taki jest niezasadny. Analiza orzeczeń prejudycjalnych Trybunału Sprawiedliwości wydawanych w zakresie prawa trzeciego filara Unii Europejskiej pozwala stwierdzić, że omawiana procedura przyczynia się do umacniania ochrony praw jednostek. Do tej pory ETS, odpowiadając na pytania prawne sądów krajowych na podstawie art. 35 TUE, wypowiadał się głównie w dwóch kwestiach: po pierwsze, co do interpretacji zasady *ne bis in idem* w rozumieniu art. 54 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisanej dnia 19 czerwca 1990 r. (Dz. Urz. UE L 239 z 6.9.2000, s. 19; dalej: Konwencja wykonawcza), a po drugie, co do ważności i wykładni decyzji ramowych. Wyjaśnianie wątpliwości interpretacyjnych we wskazanych sprawach nie tylko stanowi pomoc dla sądów krajowych, ale także jest korzystne dla uczestników postępowania: zarówno dla oskarżonych, pokrzywdzonych, jak i świadków.

5.2. Art. 54 Konwencji wykonawczej stanowi, że osoba, której proces zakończył się wydaniem prawomocnego wyroku na obszarze jednego państwa członkowskiego UE, nie może być ponownie ścigana za ten sam czyn na obszarze innego państwa członkowskiego UE (por. B. Nita, *Rozstrzygnięcie problemów wiążących się z kolizją jurysdykcji karnej pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej w oparciu o zasadę ne bis in idem*, Warszawa 2006). Norma ta formułuje podstawowe prawo jednostek w ramach trzeciego filara Unii Europejskiej. W tym kontekście można wskazać wyrok ETS z 11 lutego 2003 r. w sprawach połączonych C-187/01 i C-385/01 – postępowanie karne przeciwko Hüseyinowi Gözütok i Klausowi Brügge (Zb. Orz. 2003, s. I-1345) oraz z 10 marca 2005 r. w sprawie C-469/03 – postępowanie karne przeciwko Filomeno Miraglii (Zb. Orz. 2005, s. I-2009), w których Trybunał Sprawiedliwości wypowiadał się w sprawie form zakończenia postępowań karnych zezwalających na zastosowanie zasady *ne bis in idem*. W szczególności, już w pierwszym ze wskazanych orzeczeń ETS rozszerzył zakres zastosowania wskazanej zasady na postępowania prokuratorskie kończące daną sprawę. Istotny jest również wyrok z 29 września 2006 r. w sprawie C-150/05 Jean van Straaten przeciwko Holandii i Włochom (Zb. Orz. 2006, s. I-1345), dotyczący stosowania zasady *ne bis in idem* w przypadku uniewinnienia oskarżonego. Z powyższego wynika, że przyjęta przez Trybunał Sprawiedliwości interpretacja zasady przewidzianej w art. 54 Konwencji wykonawczej gwarantuje danej osobie możliwość pełnego korzystania z wolności przemieszczania się na obszarze Unii, po zakończeniu postępowania karnego bez obawy, że postępowanie przeciwko niej będzie prowadzone w innym państwie członkowskim.

5.3. Zgodnie z art. 34 ust. 2 lit. b 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. Państwa są obowiązane dokonać prawidłowej transpozycji decyzji ramowych do krajowego porządku prawnego. Jednolita i spójna interpretacja wskazanych aktów prawa pochodnego w trzecim filarze Unii ma zatem istotne znaczenie dla zapewnienia porównywalnego poziomu ochrony praw jednostek na obszarze całej Unii Europejskiej. Jako przykład orzeczenia prejudycjalnego spełniającego omawiane funkcje można wskazać wyrok ETS z 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 – postępowanie karne przeciwko Marii Pupino (Zb. Orz. 2005, s. I-5285) dotyczący interpretacji decyzji ramowej Rady 2001/220/WSiSW z 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym (Dz. Urz. UE L 82, z 22.03.2001, str. 1). W powołanej sprawie Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że sąd powinien interpretować prawo krajowe w świetle brzmienia i celów decyzji ramowej, która przyznawała pokrzywdzonym i świadkom przestępstw istotne gwarancje proceduralne zapobiegające wtórnej wiktyimizacji tych osób. W konkretnym przypadku chodziło o zapewnienie małoletnim ofiarom i świadkom przestępstw składania zeznań w sposób gwarantujący ochronę ich godności, obyczajności i osobowości. Tej samej decyzji ramowej dotyczył również wyrok z 28 czerwca 2007 r. w sprawie C-467/05 – postępowanie karne przeciwko Giovanniemu Dell'Orto (Zb. Orz. 2007, s. I-5557), w którym ETS dokonał wykładni definicji „ofiara przestępstwa” w odniesieniu do osób prawnych, które doznały szkody spowodowanej bezpośrednio przez naruszenie prawa karnego państwa członkowskiego.

5.4. Wnioskodawca wyraża pogląd, że nadmierną zwłokę w postępowaniu powoduje przyznanie sądom niższej instancji kompetencji do występowania z pytaniami prejudycjalnymi w trybie art. 35 TUE.

Ocena wyboru jednej z opcji przewidzianych w art. 35 ust. 3 TUE, dotyczącej kręgu sądów uprawnionych do występowania z pytaniem prejudycjalnym do ETS, pozostaje poza jurysdykcją Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Należy jednak zwrócić uwagę na konsekwencje przyjęcia wariantu węższego, przewidzianego w art. 35 ust. 3 lit. b TUE. Wiąże się one z utrwalonym orzecznictwem ETS dotyczącym pojęcia „sądu krajowego, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego”. Środkiem zaskarżenia jest w tym kontekście również środek nadzwyczajny odpowiadający kasacji (skardze kasacyjnej) w polskich ustawach proceduralnych, bez względu na to, czy przewidziana jest procedura dopuszczania do rozpoznania takiego, nadzwyczajnego, środka („przedsąd”) (por. wyrok z 4 czerwca 2002 r. w sprawie C-99/00 Lyckeskog, Zb. Orz., s. I-4839, pkt 16; wyrok z 12 grudnia 2008 r. w sprawie C-210/06 Cartesio, jeszcze niepublikowany, pkt 76). W razie wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym przez nieuprawniony sąd, można zasadnie oczekiwać, że ETS wyda postanowienie o stwierdzeniu swojej niewłaściwości do rozpoznania takiego pytania (por. postanowienie C-555/03 Warbecq przeciwko Ryanair Ltd., Zb. Orz. 2004, s. I-6041, pkt 11-16). Powyższe orzeczenie zostało wydane w postępowaniu wszczętym w trybie art. 68 TWE, który dopuszcza kierowanie pytań prejudycjalnych do ETS jedynie przez sądy, od których orzeczeń nie przysługują środki zaskarżenia według prawa wewnętrznego.

Odnosząc do prawa polskiego powyższe konkluzje wynikające z judykatury Trybunału Sprawiedliwości, należy stwierdzić, że przy węższym wariantcie przewidzianym w art. 35 ust. 3 lit. b TUE, możliwość kierowania pytań prejudycjalnych w zakresie prawa trzeciego filara Unii przysługiwałaby jedynie Sądowi Najwyższemu. Od każdego prawomocnego wyroku sądu odwoławczego kończącego postępowanie w sprawie karnej może być bowiem wniesiona kasacja do Sądu Najwyższego z powołaniem się na którąś z tzw. bezwzględnych przyczyn kasacyjnych (por. art. 439 w związku z 523 k.p.k.).

Trybunał Konstytucyjny zauważa przy tym, że przyznanie możliwości zwracania się do ETS z pytaniami prejudycjalnymi wszystkim sądom rozpoznającym sprawę może nieść ze

sobą korzyści dla sprawnego przebiegu postępowania i praw uczestników postępowania. Trafnie wskazuje się w uzasadnieniu projektu zaskarżonej ustawy, że przyjęcie opcji przewidzianej w art. 35 ust. 3 lit. b TUE pozwoli uniknąć tego, że właściwa interpretacja przepisów mających zastosowanie w sprawie będzie mogła być dokonana dopiero przez sąd, od którego orzeczenia nie przysługuje środek zaskarżenia. Skierowanie pytania prawnego przez sąd niższej instancji pozwala usunąć wątpliwości co do wykładni lub ważności prawa unijnego już we wcześniejszej fazie postępowania, co może doprowadzić do jego zakończenia bez wykorzystywania środków odwoławczych. W następstwie rozstrzygnięcia podjętego przez ETS skutek pytania prejudycjalnego sądu, od którego orzeczeń nie przysługują środki zaskarżenia, może dojść do uchylecia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy właściwemu sądowi do ponownego rozpoznania. Tak więc nie jest jednoznaczna zależność pomiędzy tym, które sądy mogą kierować pytania prejudycjalne, a czasem trwania postępowania do jego ostatecznego zakończenia postępowania. Z punktu widzenia ekonomiki procesowej nie byłoby zatem zasadne pozbawienie sądów orzekających wcześniej możliwości oceny potrzeby skierowania do ETS wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego. Sytuacja taka mogłaby spowodować również osłabienie ochrony sądowej oskarżonego lub pokrzywdzonego. Byliby oni bowiem narażeni na dłuższe postępowanie, a ponadto nierzadko na dodatkowe koszty, do czasu aż postępowanie osiągnie fazę, w której sąd mógłby zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości.

5.5 Trafne jest stwierdzenie zawarte we wniosku Prezydenta, że przepisy prawa polskiego nie określają zasad i trybu przedstawiania pytań do Trybunału Sprawiedliwości. Nie wynika z tego jednak, wbrew pogładowi wyrażonemu we wniosku, brak możliwości rozpatrzenia sprawy w postępowaniu karnym bez nieuzasadnionej zwłoki. Sąd polski, występując z pytaniem prejudycjalnym, będzie mógł bowiem wykorzystać w drodze analogii różne rozwiązania proceduralne mające zastosowanie albo w razie występowania z pytaniem prawnym do Sądu Najwyższego na podstawie art. 441 k.p.k., albo do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji. Art. 23 Statutu Trybunału Sprawiedliwości (opublikowanego w załączniku nr 2 do Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864, ze zm.; dalej Statut ETS) wskazuje obowiązek sądu krajowego, w razie wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym, zawieszenia postępowania do czasu wydania orzeczenia przez ETS. Należy przyjąć, że termin „zawieszenie” (franc. *suspend*, ang. *suspend*, niem. *aussetzen*) został w tym przepisie użyty w szerokim znaczeniu odnoszącym się do różnych form czasowego przerwania biegu postępowania sądowego. Nie przesądza się w ten sposób procesowych konsekwencji wszczęcia postępowania prejudycjalnego, gdyż o tym decyduje prawo państw członkowskich.

Przepis art. 93 § 1 k.p.k. przewiduje w takim wypadku wydanie postanowienia przez sąd orzekający. W literaturze wskazuje się na różne możliwości w tym względzie (zob. M. Wąsek-Wiaderek, *Wystąpienie sądu krajowego z pytaniem prejudycjalnym w sprawach karnych*, [w:] *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, red. M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, Warszawa 2007, s. 156-157). Po pierwsze, w celu zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym sąd mógłby wydać postanowienie o odroczeniu rozpoznania sprawy i skierowaniu pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości. Taki model postępowania jest wykorzystywany przy zadawaniu pytań prawnych Sądowi Najwyższemu przez sądy w trybie art. 441 k.p.k. Po drugie na podstawie art. 22 k.p.k. sąd może wydać postanowienie o zawieszeniu postępowania i skierowaniu pytania prejudycjalnego do ETS. Przepis ten służy z reguły jako podstawa zawieszenia postępowania karnego w celu wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego (zob. B. Nita, *Zawieszenie postępowania w związku z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przeгляд Sądowy” 2000 nr 1, s. 3). Trybunał Konstytucyjny

nie przesądza, którą ze wskazanych powyżej procedur należy zastosować. Drugie ze wskazanych rozwiązań jest korzystniejsze z punktu widzenia ochrony praw jednostki, ze względu na to, że postanowienie o zawieszeniu postępowania przed sądem pierwszej instancji jest zaskarżalne na podstawie art. 22 § 2 k.p.k.

6. Kwestia możliwości ukształtowania się powszechnej praktyki stosowania procedury prejudycjalnej w sposób powodujący przewlekłość postępowania.

6.1. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że dalsze zarzuty zawarte we wniosku odnoszą się do przypuszczeń Wnioskodawcy co do ukształtowania się przyszłej praktyki stosowania prawa, nie zaś do samej treści przepisu, który jest przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „jeżeli utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu prawnego, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką” (postanowienie z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300; wyrok z 3 października 2000 r., sygn. K. 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). W przypadku kontroli prewencyjnej ustawy powyższa sytuacja nie może jednak mieć miejsca, gdyż zaskarżony przepis jeszcze nie obowiązuje, a tym samym nie może być mowy o praktyce jego stosowania. Trybunał Konstytucyjny traktuje zatem poniżej wskazane zarzuty Wnioskodawcy jako przewidywania dotyczące ukształtowania się powszechnej praktyki, wyznaczającej w przyszłości treść normy zawartej w zaskarżonym przepisie.

6.2. Wnioskodawca odwołał się do praktyki sądów administracyjnych. Zgodnie z nią wojewódzkie sądy administracyjne, prowadzące postępowania analogiczne do sprawy, w której inny sąd administracyjny wystąpił z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 234 TWE, zawieszają prowadzone przez siebie postępowania w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie ETS. W związku z tym Wnioskodawca przewiduje, że wystąpienie przez sąd w sprawie karnej z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 35 ust. 3 lit. b TUE może również spowodować zawieszanie przez inne sądy postępowań prowadzonych w podobnych sprawach. W takiej sytuacji mogłoby dojść do przewlekłości w trudnej do ustalenia liczbie postępowań toczących się przed polskimi sądami.

Trybunał Konstytucyjny uważa powyższy zarzut za niezasadny. Po pierwsze, opisana praktyka sądów administracyjnych nie była powszechna (por. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2007 r.*, Warszawa, 28 kwietnia 2008 r., s. 258). Po drugie, jedną z istotnych zasad w polskim procesie karnym jest zasada samodzielności jurysdykcyjnej sądu, proklamowana w art. 8 § 1 k.p.k. Zgodnie z nią sąd karny samodzielnie kształtuje zarówno faktyczną, jak i prawną podstawę każdego rozstrzygnięcia. Związanie sądu karnego poglądem prawnym innego sądu jest zatem wyjątkiem od tej zasady i może zostać wprowadzone jedynie przez przepis ustawy, którego nie wolno interpretować w sposób rozszerzający (por. postanowienie SN z 5 lutego 2003 r., sygn. IV KKN 617/99, OSN 2003, poz. 284). Tak więc sąd karny jest zobowiązany we własnym zakresie dokonać wykładni przepisów, na których zamierza oprzeć swe rozstrzygnięcie, a w razie powzięcia wątpliwości co do ich interpretacji – samodzielnie wystąpić z odpowiednim pytaniem prawnym (por. P. Hofmański, komentarz do art. 8 k.p.k. pkt 11-13, [w:] *Kodeks ...*). Jeśli wątpliwość dotyczy materii określonej w art. 35 ust. 1 TUE, pytanie kierowane będzie do ETS. Nie ma natomiast podstaw prawnych do odroczenia rozprawy albo zawieszenia postępowania w razie wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym przez inny sąd.

6.3. Wnioskodawca wyraził obawę, że z uwagi na nieprawidłowe formułowanie przez polskie sądy wniosków w ramach procedury przewidzianej w art. 35 TUE, Trybunał Sprawiedliwości będzie odmawiał udzielania odpowiedzi na pytania prejudycjalne. W ten sposób nie zostanie osiągnięty cel procedury prejudycjalnej, mimo przedłużonego czasu postępowania. Obawa ta opiera się na dokonanej we wniosku obserwacji, że pytania prawne kierowane na podstawie prawa polskiego spotykają się niekiedy z odmową odpowiedzi ze względu na niespełnienie wymogów formalnych.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że obawa Wnioskodawcy ma charakter czysto hipotetyczny i nie ma podstaw do przewidywania zagrożenia wystąpienia omawianych sytuacji w większej skali, chociaż oczywiście indywidualnych przypadków odmowy wydania orzeczenia prejudycjalnego nie można wykluczyć.

Należy podkreślić, że akty prawa wspólnotowego regulujące postępowanie przed ETS nie stawiają szczególnych wymagań co do formy wystąpienia przez sąd z pytaniem prejudycjalnym. Nota informacyjna z 2005 r. dotycząca składania przez sądy krajowe wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym (Dz. Urz. UE C 143 z 11.6.2005, s. 1), która stanowi niewiążące wytyczne ETS, przewiduje jedynie, że wniosek powinien być zredagowany w sposób prosty, jasny i precyzyjny oraz zawierać wszelkie istotne informacje pozwalające właściwie zrozumieć ramy faktyczne i prawne postępowania przed sądem krajowym. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że w przypadku pytań prejudycjalnych niewłaściwie sformułowanych lub wykraczających poza dopuszczalny zakres rozpoznania, Trybunał Sprawiedliwości może wybrać z materiałów przedstawionych przez sąd krajowy te elementy prawa wspólnotowego (unijnego), które zezwalają na wydanie orzeczenia prejudycjalnego. ETS może również zmienić sposób sformułowania pytań sądu krajowego, gdyż nie jest związany ich brzmieniem. Takie stanowisko zajmuje Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie, począwszy od klasycznego wyroku z 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 Flaminio Costa przeciwko ENEL, Zb. Orz. 1964 poz. 585. Nadto, także w razie wątpliwości co do treści wniosku sądu krajowego, nie jest wyłączona kompetencja ETS do wydania orzeczenia prejudycjalnego. Zgodnie bowiem z art. 104 § 5 Regulaminu ETS, Trybunał Sprawiedliwości po wysłuchaniu rzecznika generalnego, może zwrócić się do sądu krajowego o dostarczenie dodatkowych wyjaśnień.

6.4. Z treści wniosku Prezydenta wynika również obawa, że polskie sądy orzekające w sprawach karnych, w tym sądy niższych instancji, będą w szerokim zakresie korzystać z procedury pytań prejudycjalnych przewidzianej w art. 35 TUE, co może doprowadzić do przewlekłości w postępowaniach sądowych na większą skalę. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że taka obawa nie znajduje oparcia w dotychczasowej praktyce ETS. Sądy państw członkowskich nie korzystają z tego uprawnienia nazbyt często. Od czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego 1 maja 1999 r. do dnia wydania niniejszego wyroku Trybunał Sprawiedliwości wydał w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 35 ust. 1 TUE, szesnaście orzeczeń, a jedna sprawa jest w toku. Warto również odwołać się do danych dotyczących występowania przez polskie sądy z pytaniami prejudycjalnymi na podstawie art. 234 TWE, w obszarze prawa wspólnotowego, czyli w o wiele rozleglejszym zakresie przedmiotowym. Jak wynika z informacji ETS i poszczególnych sądów, od chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. do dnia wydania niniejszego wyroku do Trybunału Sprawiedliwości zostało skierowanych szesnaście wniosków o orzeczenia prejudycjalne (jeden wniosek złożył Sąd Najwyższy, jedenaście wniosków zostało złożonych przez sądy administracyjne, cztery przez sądy powszechne). Powyższe dane wskazują także, że jak dotąd sądy powszechne są mniej skłonne do występowania z pytaniami prejudycjalnymi.

Ocena powyższych danych pozwala przypuszczać, że przyznanie wszystkim polskim sądom kompetencji do występowania z pytaniami prejudycjalnymi na podstawie art. 35 TUE

nie grozi praktyką częstego kierowania wniosków do Trybunału Sprawiedliwości, a tym samym nie spowoduje masowego przedłużania postępowań sądowych w sprawach karnych.

6.5. Kolejny zarzut Wnioskodawcy dotyczy tego, że postępowanie w sprawach orzeczeń prejudycjalnych przed Trybunałem Sprawiedliwości trwa długo. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że dane dotyczące przeciętnej długości trwania postępowania przed ETS przedstawione we wniosku dotyczą postępowania prejudycjalnego w trybie art. 234 TWE (co zostało wskazane przez Wnioskodawcę) wobec czego nie mogą znajdować automatycznie odniesienia do trybu przewidzianego w art. 35 TUE. Trybunał Konstytucyjny wskazuje ponadto, że od 1 marca 2008 r. w odniesieniu do spraw objętych zakresem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w tym wchodzących w zakres tytułu VI TUE (współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych), funkcjonuje „pilny tryb prejudycjalny”. Powyższy tryb został wprowadzony decyzją Rady Unii Europejskiej 2008/79 z 20 grudnia 2007 r. w sprawie zmiany Protokołu w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości (Dz. Urz. UE L 24 z 29.1.2008, s. 42). Szczegółowe rozwiązania usprawniające postępowanie prejudycjalne zostały zawarte w art. 23a Statutu ETS i art. 104b Regulaminu Trybunału Sprawiedliwości (Dz. Urz. UE L 176 z 4.7.1991, s. 7, ze zm.; dalej: Regulamin ETS).

W porównaniu ze zwykłą procedurą prejudycjalną, pilny tryb charakteryzują trzy odmienności. Po pierwsze, wszystkie sprawy dotyczące współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych są kierowane do izby złożonej z pięciu sędziów, specjalnie wyznaczonej w celu zapewnienia szybszego rozpatrywania spraw. Jeżeli izba zdecyduje o uwzględnieniu wniosku o zastosowanie trybu pilnego, to orzeka w sprawie po przeprowadzeniu rozprawy i wysłuchaniu rzecznika generalnego. Po drugie, w celu zapewnienia szybkości postępowania, pilny tryb prejudycjalny zakłada ograniczenie kręgu uczestników postępowania uprawnionych do przedstawienia uwag pisemnych; są oni przy tym zobowiązani dokonać tego w krótkim terminie oraz w języku toczącego się postępowania. Dalsze zainteresowane podmioty, a w szczególności państwa członkowskie inne niż państwo, którego ustawodawstwu podlega sąd występujący z pytaniem prejudycjalnym, uzyskują możliwość przedstawienia uwag dopiero na rozprawie. Po trzecie, wymiana korespondencji pomiędzy ETS a uczestnikami postępowania będzie następować, w miarę możliwości, za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektronicznej.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że pilny tryb prejudycjalny może dotyczyć wszystkich spraw objętych tytułem VI TUE. Zgodnie bowiem z art. 104b § 1 Regulaminu ETS, wniosek o zastosowanie trybu pilnego może dotyczyć pytań prejudycjalnych „podnoszących jedną lub większą liczbę kwestii dotyczących dziedzin objętych tytułem VI TUE lub tytułem IV części trzeciej TWE”. Zarówno Statut, jak i Regulamin ETS nie przewidują żadnych wyłączeń przedmiotowych. Uruchomienie wskazanego trybu będzie zależało od sądu krajowego występującego z pytaniem prejudycjalnym; jest on najlepiej powołany do oceny, czy w toczącej się sprawie istnieje potrzeba szybkiego działania. Nadto jeśli sąd krajowy nie złoży stosownego wniosku o zastosowanie trybu pilnego, Trybunał Sprawiedliwości będzie mógł z urzędu zdecydować o rozpoznaniu wniosku w tym trybie.

6.6. Odnosząc się do dotychczasowej praktyki ETS, należy wskazać, że od chwili wejścia w życie 1 marca 2008 r. pilnej procedury prejudycjalnej do dnia wydania niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego zostały w tym trybie rozpoznane trzy sprawy. Pierwszy wyrok, z 11 lipca 2008 r. w sprawie C-195/08 PPU Rinau (jeszcze niepublikowany), wydany w zakresie tytułu IV TWE – Wizy, azyl, imigracja i polityki związane ze swobodnym przepływem osób na podstawie art. 68 TWE – zapadł w ciągu niespełna dwóch miesięcy, licząc od dnia wniesienia pytania prejudycjalnego przez sąd krajowy. Pozostałe dwa wyroki

zostały wydane w trybie art. 35 TUE. W dniu 12 sierpnia 2008 r. zapadł wyrok w sprawie C-296/08 PPU Santesteban Goicoechea (jeszcze niepublikowany), wydany po sześciu tygodniach od dnia wniesienia pytania prejudycjalnego przez sąd krajowy. Z kolei wyrok wydany 1 grudnia 2008 r. w sprawie C-388/08 PPU Leymann i Pustovarov (jeszcze niepublikowany) zapadł w ciągu niespełna trzech miesięcy. Z powyższego wynika, że wprowadzenie trybu pilnego przyczyniło się do znacznego przyspieszenia rozpoznawania spraw w trybie prejudycjalnym w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Jak dotąd tylko w jednej sprawie, C-123/08 Wolzenburg wniesionej w 2008 r. na podstawie art. 35 TUE, ETS odmówił zastosowania trybu pilnego.

Należy odnotować, że Rada Unii Europejskiej w oświadczeniu skierowanym do Trybunału Sprawiedliwości dotyczącym trybu pilnego (Dz. Urz. UE L 24 z 29.1.2008, s. 44) wystąpiła z postulatem, by odnośne terminy dla przygotowania uwag i wystąpień przez państwa nie były zasadniczo dłuższe niż 10 dni roboczych, a całe postępowanie prejudycjalne kończyło się w ciągu trzech miesięcy. Zatem oczekiwania, że wyroki w omawianym trybie będą wydawane w tym terminie, są w wysokim stopniu usprawiedliwione.

W uzupełniającej nocie informacyjnej z 2008 r. (Dz. Urz. UE C 64 z 8.3.2008, s. 1) wydanej przez ETS w związku z wprowadzeniem pilnego trybu prejudycjalnego zostały przykładowo przedstawione względy decydujące o zastosowaniu trybu pilnego. Są to w szczególności przypadki dotyczące osoby aresztowanej lub pozbawionej wolności, jeżeli odpowiedź na zadane pytanie jest rozstrzygająca dla oceny sytuacji prawnej tej osoby lub – w razie sporu o władzę rodzicielską lub opiekę nad dzieckiem – jeżeli właściwość sądu, do którego sprawę wniesiono, zgodnie prawem wspólnotowym zależy od odpowiedzi udzielonej na pytanie prejudycjalne. ETS podkreślił, że nie jest możliwe wyliczenie wszystkich względów uzasadniających tryb pilny w sposób wyczerpujący, ze względu na zróżnicowany i rozwojowy charakter przepisów wspólnotowych, regulujących zagadnienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

We wniosku Prezydenta i w wystąpieniu przedstawiciela Wnioskodawcy używane były przemiennie określenia tryb „pilny” i „przyspieszony”. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę w kontekście analizy sposobów skrócenia czasu trwania postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości na potrzebę rozróżniania tych pojęć. Tryb przyspieszony występuje w ramach ogólnej procedury pytań prejudycjalnych i jest uregulowany w art. 23a Statutu ETS oraz art. 104a Regulaminu ETS. Może on zostać zastosowany przez Trybunał Sprawiedliwości na wniosek sądu krajowego, jeśli okoliczności sprawy wskazują, że wydanie orzeczenia w odpowiedzi na pytanie przedłożone w trybie prejudycjalnym jest sprawą szczególnie pilną. Skrócenie czasu postępowania polega na niezwłocznym wyznaczeniu terminu rozprawy, skróceniu terminów składania pism procesowych, a także ograniczeniu spraw poruszanych w stanowiskach pisemnych do zasadniczych kwestii prawnych podniesionych w pytaniu prejudycjalnym.

Na uwagę zasługuje spostrzeżenie, że jeśli nie ma możliwości zastosowania trybu pilnego, Trybunał Sprawiedliwości może postanowić w sprawie rozpoznawanej na podstawie art. 35 TUE o zastosowaniu trybu przyspieszonego. Taka sytuacja wystąpiła w sprawie C-66/08 Kozłowski, skierowanej w trybie prejudycjalnym przez sąd niemiecki przed 1 marca 2008 r., a więc przed wejściem w życie przepisów dotyczących trybu pilnego. Trybunał Sprawiedliwości po rozpoznaniu sprawy w trybie przyspieszonym wydał wyrok 17 lipca 2008 r., (jeszcze niepublikowany), po niespełna pięciu miesiącach.

Tak więc, pilny tryb prejudycjalny, a także tryb przyspieszony, z pewnością przyczyniają się do znacznego skrócenia czasu trwania omawianych postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości. W literaturze podkreśla się wszakże w tym kontekście, że szybkość postępowania nie może być jedyną wartością. W szczególności zwraca się uwagę na potrzebę gwarancji w ramach pilnego trybu prejudycjalnego, dotyczących rzetelnego

postępowania oraz wydania prawidłowego rozstrzygnięcia (zob. P. Koutrakos, *Speeding up the preliminary reference procedure – Fast but not too fast*, „European Law Review” 2008, vol. 33, nr 5, s. 617-618).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzeka, że art. 1 ustawy z 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, wyrażający zgodę na złożenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oświadczenia o uznaniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, w zakresie kompetencji każdego polskiego sądu do występowania z wnioskami o rozpatrzenie pytań w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 35 ust. 3 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej, jest zgodny z prawem do rozpatrzenia przez sąd sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji.