

# HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

## RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska  
Jerzy Ciemniowski  
Janusz Grzelak  
Marek Antoni Nowicki  
Marek Saffjan  
Stefan Starczewski

## ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara  
Wiceprezes: Zbigniew Hołda  
Sekretarz: Adam Bodnar  
Skarbnik: Elżbieta Czyż  
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, 7 lipca 2009 r.

3448  
...../2009/AB

### **Stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dotyczące niezłożenia przez Prezydenta RP oświadczenia o uznaniu właściwości Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie spraw z tzw. III filara UE**

W dniu 10 lipca 2008 r. Sejm RP uchwalił ustawę o upoważnieniu Prezydenta RP do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (dalej: ETS) na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. 2009 Nr 33, poz. 253). Złożenie takiego oświadczenia skutkować będzie zmianą zakresu obowiązywania wobec Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE). Przede wszystkim konsekwencją złożenia tego oświadczenia będzie uznanie przez Polskę właściwości Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni decyzji ramowych i decyzji, wykładni konwencji sporządzonych na mocy tytułu dotyczącego współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz ważności środków wykonawczych do tych konwencji.

Procedura prejudycjalna objęta wnioskiem z art. 35 ust. 2 TUE odnosi się do współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, czyli obszaru tzw. III filara UE. Nie może ona obejmować badania ważności i proporcjonalności działań policji i innych organów ścigania podejmowanych w celu utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Niedopuszczalne są także pytania dotyczące wykładni lub ważności prawa krajowego oraz zgodności prawa krajowego z prawem unijnym.

Jurysdykcja przewidziana w art. 35 TUE ma charakter fakultatywny. Uznanie właściwości ETS następuje w drodze oświadczenia państwa członkowskiego, co stanowi instytucję charakterystyczną dla prawa międzynarodowego publicznego, a nie ponadnarodowego (wspólnotowego).

Wnioskiem z dnia 2 września 2008 r. Prezydent RP wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 1 w/w ustawy z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Prezydenta umożliwienie wszystkim sądom (także tym orzekającym w pierwszej instancji) występowania do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami prejudycjalnymi w zakresie tzw. III filara UE jest niezgodne z prawem jednostki do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Odmienne stanowisko zaprezentowali pozostali uczestnicy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zarówno Prokurator Generalny, jak i Marszałek Sejmu wnioskowali o uznanie przepisu art. 1 ustawy z 10 lipca 2008 r. za zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu sprawy w pełnym składzie w wyroku z dnia 18 lutego 2009 r. uznał, że art. 1 ustawy o upoważnieniu Prezydenta RP do złożenia oświadczenia na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej jest zgodny z prawem do rozpatrzenia przez sąd sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że procedura pytań prejudycjalnych służy zapewnieniu wykładni i jednolitego stosowania prawa UE w państwach członkowskich oraz umożliwia współpracę między krajowymi organami sądowymi a Trybunałem Sprawiedliwości. Trybunał przywołał także ustalenia zawarte w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie K 18/04, w którym Trybunał stwierdził, że powinność zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym stanowi prawną konsekwencję przyjętych suwerennie zobowiązań międzynarodowych Polski jako państwa członkowskiego oraz podziału funkcji w ramach systemu organów UE, na podstawie którego Trybunałowi Sprawiedliwości przypisano interpretację prawa wspólnotowego i troski o jej jednolitość.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu wnioskodawcy, który twierdził, że skutkiem złożenia oświadczenia z art. 35 ust. 2 TUE jest przekazanie kompetencji sądów albo uszczuplenie kompetencji orzeczniczych polskich sądów na rzecz instytucji organizacji międzynarodowej. Zdaniem Trybunału oświadczenie to oznacza aktualizację kompetencji do poddania się procedurze prejudycjalnej w prawie trzeciego filara UE, nie zaś jej powstanie.

Podstawowym zarzutem skierowanym przeciwko skarżonej przez Prezydenta ustawie z 10 lipca 2008 r. była możliwość występowania przewlekłości w postępowaniach, w których sąd zdecydowałby się na skierowanie pytania prejudycjalnego do ETS. Trybunał Konstytucyjny zgadzając się, że szybkość postępowania sądowego w znacznym stopniu wpływa na skuteczność ochrony praw i wolności jednostki gwarantowanych w Konstytucji, zauważył jednocześnie, że dążenie do szybkiego zakończenia postępowania nie powinno przynosić uszczerbku właściwej wykładni i prawidłowego zastosowania norm prawnych. Podkreślono tym samym, że organy procesowe zmuszone są do poszukiwania kompromisu, tak aby postępowanie nie trwało nadmiernie długo oraz aby nie ucierpiały na tym strony procesowe.

Trybunał Konstytucyjny przywołał także wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) (wyrok z dnia 26 lutego 1998 r. *Pafitis przeciwko Grecji*, 20323/92, wyrok z dnia 30 września 2003 r. *Koua Poirézz przeciwko Francji*, 40892/98), w których ETPCz 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 które państwo może ponosić odpowiedzialność.

W wyniku wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w dniu 25 lutego 2009 r. Prezydent RP podpisał ustawę z 10 lipca 2008 r., która w dniu 28 lutego 2009 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw RP. Od czasu wejścia ustawy w życie tj. od 15 marca 2009 r. Prezydent RP posiada kompetencję do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 35 ust. 2 TUE. Z uwagi na wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie istnieje prawna przeszkoda uniemożliwiająca złożenie oświadczenia w sprawie procedury pytań prejudycjalnych w III filarze UE, która, jak wskazał w uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny, przyczynia się do umocnienia ochrony praw jednostek.

Obecnie sytuacja, w której takie oświadczenie nie zostało dotychczas złożone powoduje, że sądy polskie opierają się na orzeczeniach wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości nie mogąc samodzielnie doprowadzić do wydania takich orzeczeń (np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 2006 r., sygn. I KZP 21/06). Trybunał Konstytucyjny słusznie uznał w świetle powyższego, że stworzenie możliwości kierowania pytań prejudycjalnych do ETS rozszerza, a nie ogranicza kompetencje sądów polskich. Doszedł także do wniosku, że procedura pytań prejudycjalnych przyczynia się do umocnienia ochrony praw jednostek.

Mając na względzie ustalenia zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2009 r. w sprawie o sygn. akt Kp 3/08 oraz stanowisko zajęte przez doktrynę prawa wspólnotowego odnoszące się do jurysdykcji ETS w zakresie III filara, Helsińska Fundacja Praw Człowieka wyraża nadzieję, że w najbliższym czasie możliwym będzie złożenie przez Prezydenta RP oświadczenia o uznaniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Na konsekwencje braku możliwości kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości wskazał m.in. Sąd Najwyższy w przywołanej uchwale z 20 lipca 2006 r., stwierdzając: „*Niestety, sąd polski pozbawiony jest prawnej możliwości sformułowania pytania prejudycjalnego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na podstawie art. 35 Traktatu o Unii Europejskiej, gdyż Polska nie złożyła dotąd deklaracji o uznaniu jego kompetencji w zakresie instrumentów trzeciego filaru Unii Europejskiej na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu. Tymczasem kwestia stosowania europejskiego nakazu aresztowania w sprawach wobec nieletnich jest zagadnieniem zakresu obowiązywania i ważności decyzji ramowej z dnia 13 czerwca 2002 r. Biorąc pod uwagę to uwarunkowanie normatywne, Sąd Najwyższy musi zająć w przedmiotowej kwestii stanowisko samodzielnie.*”

Z uwagi na fakt, że orzeczenia wydawane w trybie prejudycjalnym w III filarze UE dotyczą m.in. przypadków stwierdzenia nieważności aktu, mamy wówczas do czynienia z sytuacją, kiedy orzeczenia takie wywołują skutki *erga omnes* i to nawet w stosunku do tych państw, które nie złożyły oświadczenia uznającego właściwość Trybunału. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości wnioski o stwierdzenie nieważności aktów prawnych wydanych w ramach III filara dotyczyły np. decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi. Orzeczenia wydane w wyniku złożenia pytań prejudycjalnych przez sądy państw członkowskich doprowadziły m.in. do tego, że Trybunał ocenił zgodność kwestii rezygnacji z wymaganiami weryfikacji podwójnej odpowiedzialności karnej w tej decyzji ramowej z prawami podstawowymi UE. ETS uznał wówczas, że zniesienie wymogu weryfikacji pod kątem podwójnej przestępności nie narusza zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* (wyrok z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie C-303/05 *Advocaten voor de Wereld VZW przeciwko Leden van de Ministerraad*).

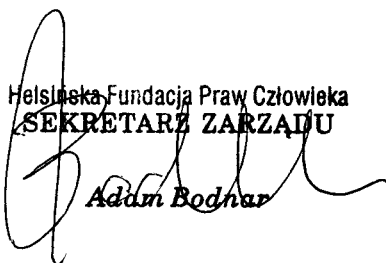
Ponadto, znaczna część orzeczeń wydawanych w trybie procedury pytań prejudycjalnych dotyczyła art. 54 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen, który nasuwał w dotychczasowej praktyce sądowniczej wiele wątpliwości. O poziomie skomplikowania tego przepisu świadczy fakt, że Trybunał Sprawiedliwości wydał w przedmiocie tego przepisu już kilka orzeczeń, m.in. wyrok z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawach połączonych C-187/01 i C-385/01: *postępowanie karne przeciwko Hüseyinowi Gözütokowi i Klausowi Brügge*; wyrok z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie C-469/03: *postępowanie karne przeciwko F.M. Miraglii*; wyrok z dnia 9 marca 2006 r. w sprawie C-436/04: *postępowanie karne przeciwko L.H. Van Esbroeckowi*; wyrok z dnia 28 września

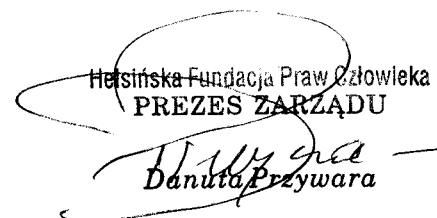
2006 r. w sprawie C-467/04: *postępowanie karne przeciwko G.F. Gaspariniemu i innym*; wyrok z dnia 28 września 2006 r. w sprawie C-150/05: *J.L. Van Straaten przeciwko Holandii i Włochom*; wyrok z dnia 18 lipca 2007 w sprawie C-288/05: *postępowanie karne przeciwko Jürgenowi Kretzingerowi*; wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-367/05: *postępowanie karne przeciwko Normie Kraijebrik*. Na podstawie orzecznictwa w tych sprawach ETS uznał, że zasada *ne bis in idem* jest prawem fundamentalnym oraz że wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych pozwala na umacnianie zarówno współpracy państw członkowskich UE, jak również praw jednostek.

Z uwagi na fakt, że negatywne konsekwencje płynące z niezłożenia oświadczenia o uznaniu jurysdykcji ETS w zakresie spraw z zakresu III filara będą miały swoje odbicie przede wszystkim w prawach i wolnościach jednostek, głównie obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, **właściwym wydaje się niezwłoczne skorzystanie z kompetencji przyznanej Prezydentowi RP na mocy art. 1 ustawy z 10 lipca 2008 r, tj. złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie spraw z tzw. III filara UE.** W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka będzie to skutkowało realnym wpływem sądów w Polsce na kształtowanie linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Utrzymywanie obecnego stanu prawnego prowadzi do ograniczenia, a a nawet pozbawienia sądów w Polsce tego wpływu.

Podsumowując, Helsińska Fundacja Praw Człowieka wyraża nadzieję, że Prezydent RP zdecyduje o złożeniu w najbliższym czasie oświadczenia, o którym mowa w art. 35 ust. 2 TUE i doprowadzi tym samym do zagwarantowania wyższego poziomu ochrony praw i wolności człowieka.

**W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
**SEKRETARZ ZARZĄDU**  
  
Adam Bodnar

Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
**PREZES ZARZĄDU**  
  
Danuta Przywara

