

WYROK
z dnia 21 września 2011 r.
Sygn. akt SK 6/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Ministra Spraw Zagranicznych i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 września 2011 r., skargi konstytucyjnej Randy’ego Craiga Levine’a o zbadanie zgodności:

art. 4 ust. 1 umowy między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji, sporządzonej w Waszyngtonie dnia 10 lipca 1996 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 93, poz. 1066, ze zm.) z art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 oraz art. 78 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 4 ust. 1 umowy między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji, sporządzonej w Waszyngtonie dnia 10 lipca 1996 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 93, poz. 1066 oraz z 2002 r. Nr 100, poz. 921) jest zgodny z art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 78 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) uchylić postanowienie tymczasowe z dnia 1 października 2009 r., sygn. Ts 203/09, wstrzymujące wykonanie postanowienia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 sierpnia

* Sentencja została ogłoszona dnia 12 października 2011 r. w Dz. U. Nr 217, poz. 1293.

2009 r. o wydaniu i częściowej odmowie wydania państwu obcemu osoby ściganej
(sygn. PR VI Oz 597/08/E).

UZASADNIENIE

I

1. Skarżący Randy Craig Levine (dalej: skarżący) w skardze konstytucyjnej z 19 sierpnia 2009 r., uzupełnionej pismem procesowym z 20 października 2009 r., wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 1 umowy między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji, sporządzonej w Waszyngtonie dnia 10 lipca 1996 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 93, poz. 1066, ze zm.; dalej: umowa z USA o ekstradycji) z art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 oraz art. 78 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

8 maja 2008 r. Prokurator Okręgowy w Krakowie wystąpił na podstawie art. 603 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) do Sądu Okręgowego w Krakowie z wnioskiem o wydanie postanowienia w przedmiocie dopuszczalności wydania do Stanów Zjednoczonych Ameryki skarżącego – obywatela polskiego i amerykańskiego, poszukiwanego przez Okręgowy Sąd Stanowy dla Południowego Okręgu Stanu Floryda w celu przeprowadzenia postępowania karnego w sprawach oszustwa przy użyciu przekazu telegraficznego i oszustwa pocztowego (07-80128-CR-Hurley) oraz fałszywego oświadczenia i krzywoprzysięstwa (05-80089-CR-Cohn).

Postanowieniem z 11 lipca 2008 r. (sygn. akt III Kop 53/08) Sąd Okręgowy w Krakowie, Wydział III Karny, orzekł prawną niedopuszczalność wydania skarżącego. Na to postanowienie Prokurator Generalny wniósł kasację do Sądu Najwyższego (pismo z 9 października 2008 r., sygn. PR-V-860-254/08). Sąd Najwyższy postanowieniem z 3 lutego 2009 r. (sygn. akt IV KK 367/08) uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w Krakowie do ponownego rozpoznania.

Sąd Okręgowy w Krakowie, Wydział III Karny, postanowieniem z 9 czerwca 2009 r. (sygn. akt III Kop 48/09) orzekł: 1) na podstawie art. 603 § 1 w związku z art. 615 § 2 k.p.k. i art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji stwierdzić dopuszczalność wydania stronie amerykańskiej skarżącego w celu przeprowadzenia postępowania karnego w sprawie 07-80128-CR-Hurley dotyczącej oszustwa, oraz 2) na podstawie art. 603 § 1 k.p.k. stwierdzić niedopuszczalność wydania stronie amerykańskiej skarżącego w celu przeprowadzenia postępowania karnego w sprawie 05-80089-CR-Cohn dotyczącej fałszywego oświadczenia i krzywoprzysięstwa.

Po rozpoznaniu zażalenia wniesionego przez skarżącego na to postanowienie, Sąd Apelacyjny w Krakowie, II Wydział Karny, postanowieniem z 28 lipca 2009 r. (sygn. akt II AKz 296/09) utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie.

24 sierpnia 2009 r. Minister Sprawiedliwości wydał postanowienie o wydaniu i częściowej odmowie wydania państwu obcemu osoby ściganej (sygn. PR VI Oz 597/08/E).

1.2. W skardze konstytucyjnej z 19 sierpnia 2009 r. skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji z art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.2.1. Zdaniem skarżącego, zgodnie z treścią art. 55 ust. 1 Konstytucji generalną zasadą, a zarazem prawem konstytucyjnym, jest zakaz ekstradycji obywatela polskiego. Od zasady tej ustrojodawca wprowadził wyjątek w art. 55 ust. 2 Konstytucji, na mocy którego ekstradycja obywatela polskiego jest możliwa, „jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej”. Zatem ograniczenie prawa konstytucyjnego, jakim jest zakaz ekstradycji obywatela polskiego, musi wynikać wprost z umowy międzynarodowej i nie może być wynikiem interpretacji aktu niższej rangi ani tym bardziej wynikiem uznania administracyjnego. Art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji stanowi jedynie, że „Żadne z Umawiających się Państw nie jest zobowiązane do wydawania własnych obywateli, jednakże organ wykonujący w Państwie wezwanym, będzie mógł dokonać wydania takich osób, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe”. Tym samym art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji, gdyż możliwość ekstradycji obywatela polskiego nie wynika z treści umowy międzynarodowej, która jedynie odsyła do systemu prawa i pozostawia rozstrzygnięcie dopuszczalności ekstradycji obywatela polskiego urzędnikowi w ramach uznania administracyjnego, dodatkowo bez żadnych jasnych i klarownych przesłanek takiego uznania. Art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest zupełnie niedookreślony i nieostry, co jest jawnie sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Wszelkie ograniczenia zakazu ekstradycji muszą być sformułowane wprost, zgodnie ze standardami konstytucyjnymi, szczególnie że tak poważne ograniczenie suwerenności państwa jest bezpośrednio powiązane z najdalej idącym ograniczeniem prawa obywatelskiego do bycia sądzonym we własnym kraju i faktycznym pozbawieniem opieki obywatela polskiego przez własne państwo. Żeby spełnić warunki wyjątku konstytucyjnego przyjętego w art. 55 ust. 2 Konstytucji, to sama umowa musi wskazywać, czy jest możliwa ekstradycja obywatela polskiego, w sposób niebudzący wątpliwości. Ze względu na rangę praw konstytucyjnych, wszelkie ich ograniczenia muszą być dokonywane wprost, bez żadnych wątpliwości i niejasności.

Skarżący wskazał, że w praktyce, decyzja sądu orzekającego w sprawie dopuszczalności ekstradycji jest faktyczną decyzją o wydaniu lub o niewydaniu danej osoby. Naruszenie praw konstytucyjnych skarżącego już na tym etapie postępowania jest związane także z tym, że w dotychczasowej praktyce Ministra Sprawiedliwości, cały proces ekstradycyjny po wydaniu orzeczenia sądowego sprowadza się do przekazania danej osoby państwu, które złożyło wniosek. Stosowany obecnie tryb wydania osoby po ostatecznym rozstrzygnięciu kwestii prawnej dopuszczalności ekstradycji przez sąd, bez formalnej decyzji, od której służyłoby odwołanie do sądu administracyjnego, uzasadnia wniesienie skargi konstytucyjnej po prawomocnym orzeczeniu sądu, gdyż wszelkie następce czynności są jedynie wykonaniem takiej a nie innej decyzji sądu. Ponadto, według skarżącego, trudno twierdzić, że Rzeczpospolita Polska jako strona umowy z USA o ekstradycji chciała ekstradycji swoich obywateli, gdyż umowa ta weszła w życie już po przyjęciu Konstytucji, która wprowadzała bezwzględny zakaz ekstradycji obywatela polskiego, a zmiany w Konstytucji dokonane w celu wprowadzenia wyjątku od generalnego zakazu ekstradycji obywateli polskich związane były z regulacjami dotyczącymi europejskiego nakazu aresztowania.

1.3. Trybunał, w zarządzeniu z 7 października 2009 r., wezwał pełnomocnika skarżącego do usunięcia braków formalnych skargi przez: 1) wskazanie, w jaki sposób

zaskarżony przepis i oparte na nim ostateczne orzeczenie, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, narusza wolności lub prawa skarżącego; 2) doręczenie prawidłowo sporządzonego pełnomocnictwa do sporządzenia skargi konstytucyjnej.

1.3.1. W piśmie procesowym z 20 października 2009 r., stanowiącym wykonanie zarządzenia, skarżący stwierdził, że ostatecznym rozstrzygnięciem o jego prawach jest postanowienie Ministra Sprawiedliwości z 24 sierpnia 2009 r. o wydaniu i częściowej odmowie wydania państwu obcemu osoby ściganej (sygn. PR VI Oz 597/08/E). Ponadto skarżący wskazał, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest niezgodny również z art. 78 Konstytucji.

1.3.2. Zdaniem skarżącego, art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji ani wprost, ani poprzez odwołanie się do zasad postępowania administracyjnego nie przewiduje możliwości zaskarżenia uznaniowej decyzji „organu wykonującego”, którym jest Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny. Tymczasem kontrola instancyjna jest szczególnie istotna w przypadkach, gdy decyzja ma charakter arbitralny i uznaniowy. Zakładając, że „możliwość”, o jakiej mowa w art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, odnosi się do stanu prawnego, to „właściwość”, w nim wymieniona, odnosi się do kwestii *stricto* politycznych i uznaniowych. Minister Sprawiedliwości jako organ wydający musi wskazać, dlaczego jego zdaniem wydanie danej osoby jest właściwe. Pozostawienie swobodnej decyzji poza kontrolą instancyjną skutkowałoby całkowitą dowolnością i poczuciem bezkarności, jeśli chodzi o decydowanie o dalszych losach i życiu obywatela polskiego. Z tych powodów art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji narusza prawo skarżącego do zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji unormowane art. 78 Konstytucji.

Według skarżącego, art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji narusza jego wolność od ekstradycji jako obywatela polskiego i prawo bycia sądzonym w Polsce. Skarżący wskazał, że nabywając obywatelstwo polskie, poddał się jurysdykcji polskich sądów i organów wymiaru sprawiedliwości. W związku z tym ma prawo oczekiwać od państwa polskiego realizowania konstytucyjnej „wolności od ekstradycji”. Ponadto, zdaniem skarżącego, art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji narusza zasadę pewności prawa. Treść zaskarżonego postanowienia umowy z USA o ekstradycji nie pozwala stwierdzić, czy w ogóle wynika z niego możliwość ekstradycji obywatela polskiego jako wyjątku od zakazu ekstradycji obywateli polskich, a także jakimi przesłankami ma się kierować organ administracyjny podczas podejmowania decyzji.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 5 lipca 2010 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie niniejszej skargi konstytucyjnej.

3. Minister Spraw Zagranicznych w piśmie z 12 lipca 2010 r. zajął stanowisko, że skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie „nie ma uzasadnionych podstaw”.

3.1. Odnosząc się do zarzutów skarżącego, Minister Spraw Zagranicznych wskazał, że dopuszczalność ekstradycji obywateli polskich nie wynika z art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, lecz z art. 1 tej umowy, który wprowadza generalne zobowiązanie Rzeczypospolitej Polskiej do uwzględnienia wniosków ekstradycyjnych bez względu na obywatelstwo osób objętych wnioskiem o wydanie, zgodnie z postanowieniami umowy.

3.2. Zdaniem Ministra Spraw Zagranicznych, art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, jedynie uprawnia władze polskie do wydania obywatela polskiego władzom Stanów Zjednoczonych Ameryki, a nie zobowiązuje do tego. Zastąpienie obowiązku wydania obywatela polskiego uprawnieniem organu wykonującego (Ministra Sprawiedliwości) do jego wydania nie powoduje jednak przekroczenia granic wyjątku dopuszczalności ekstradycji obywateli polskich określonych w art. 55 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten dopuszcza bowiem ekstradycję obywatela polskiego nie tylko wówczas, gdy ratyfikowana umowa międzynarodowa wprowadza taki obowiązek, lecz także wtedy, gdy przewiduje ona jedynie taką możliwość.

3.3. Minister Spraw Zagranicznych stwierdził, że art. 4 ust. 1 *in fine* umowy z USA o ekstradycji nie można interpretować w oderwaniu od pozostałych postanowień umowy. Art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji nie stanowi bowiem samodzielnej podstawy wydania obywatela polskiego. Ekstradycja obywatela polskiego jest możliwa wyłącznie wtedy, gdy zostały spełnione inne przesłanki dopuszczalności wniosku i nie zachodzą jakiegokolwiek bezwzględne przeszkody ekstradycyjne. Przyznanie organowi wykonawczemu umawiającej się strony, w art. 4 ust. 1 *in fine* umowy, uprawnienia do zgody na wydanie obywatela własnego, „(...) jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe”, nie oznacza przyznania temu organowi władzy uznaniowej o charakterze absolutnym i oderwanym od jakichkolwiek kryteriów legalności działania. Postanowienie to dopuszcza bowiem zgodę na wydanie obywatela polskiego jedynie wówczas, gdy jest to „możliwe” (*possible*), a także „właściwe” (*proper*). Termin „możliwość” odnosi się zarówno do dopuszczalności prawnej uwzględnienia wniosku o wydanie, w szczególności w świetle przesłanek i przeszkód ekstradycyjnych określonych w umowie, jak i do możliwości czysto faktycznej, uzależnionej np. od faktycznego przebywania osoby objętej wnioskiem pod władzą jurysdykcyjną państwa wezwanego czy jej stanu zdrowia. Natomiast określenie wydania mianem „właściwego” odnosi się do sfery suwerennych uprawnień państwa wezwanego, podejmującego ostateczną decyzję o wydaniu osoby objętej wnioskiem, na którą mogą mieć wpływ względy innej natury niż tylko prawne.

3.4. Minister Spraw Zagranicznych zauważył, że zgodnie z art. 603 § 1 k.p.k. kwestię dopuszczalności prawnej uwzględnienia wniosku o wydanie osoby władzom obcego państwa rozstrzyga sąd. Od postanowienia sądu służy zażalenie do sądu wyższej instancji. Przepisy te konkretyzują przepis art. 55 ust. 5 Konstytucji wyrażający wymóg sądowej kontroli dopuszczalności ekstradycji. Art. 603 § 3 k.p.k. stanowi, że wydanie nie może nastąpić w razie stwierdzenia przez sąd niedopuszczalności wydania. Jedynie w razie pozytywnej decyzji sądu Minister Sprawiedliwości ma możliwość podjęcia decyzji o uwzględnieniu wniosku państwa obcego o wydanie osoby. Istota jego dyskrecyjnych uprawnień polega więc na tym, że Minister Sprawiedliwości może odmówić uwzględnienia wniosku w razie prawomocnego ustalenia przez sąd, że nie zachodzą prawne przeszkody uwzględnienia takiego wniosku. Tym samym zakres uznaniowości Ministra Sprawiedliwości wskazany w art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji podlega istotnemu ograniczeniu ze względu na art. 55 ust. 5 Konstytucji oraz przepisy kodeksu postępowania karnego.

3.5. Zdaniem Ministra Spraw Zagranicznych, skarżący nietrafnie wskazuje, że podstawą prawną decyzji Ministra Sprawiedliwości w sprawie jego wydania jest art. 4 ust.

1 umowy z USA o ekstradycji. Bezsporne jest, że w zakresie nieuregulowanym w umowie o ekstradycji zastosowanie znajdują – w odniesieniu do wniosków amerykańskich kierowanych do strony polskiej – przepisy polskiego kodeksu postępowania karnego. Mimo że skarga skierowana została przeciwko art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, to argumentacja zawarta w skardze zmierza w istocie do zakwestionowania zgodności art. 603 § 5 k.p.k. z Konstytucją.

W ocenie Ministra Spraw Zagranicznych, zgoda na ekstradycję jest w każdym przypadku przejawem suwerennej woli państwa, a zatem ostateczna decyzja uwzględniająca wniosek o wydanie danej osoby ma charakter polityczny. Służy ona kształtowaniu polityki sprawiedliwości i polityki zagranicznej państwa, której realizacja stanowi, w świetle art. 149 ust. 1 w związku z art. 146 ust. 1 Konstytucji, konstytucyjne uprawnienie i obowiązek Rady Ministrów, wykonywany przez właściwych ministrów. Z tego też względu decyzja Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie wydania osoby objętej wnioskiem ekstradycyjnym korzysta z określonego zakresu uznaniowości, jak również nie podlega kontroli instancyjnej ani sądowej. Ze względu na swój polityczny charakter decyzja taka nie podlega kontroli w zakresie jej legalności, przynajmniej w sytuacji gdy według prawomocnego rozstrzygnięcia sądu wydanie jest w danej sytuacji dopuszczalne. Nie istnieją bowiem kryteria sądowej kontroli takiej decyzji.

Minister Spraw Zagranicznych wskazał, że badanie prawnych przesłanek dopuszczalności ekstradycji odbywa się na etapie postępowania sądowego, przewidzianego w art. 603 § 1 k.p.k. Rozstrzygnięcie sądu podlega zażaleniu (art. 603 § 4 k.p.k.). Zgodnie z art. 603 § 3 k.p.k., jeżeli sąd wydał postanowienie o niedopuszczalności wydania, wydanie nie może nastąpić. W konsekwencji uznaniowość Ministra Sprawiedliwości sprowadza się do wyrażenia lub odmowy wyrażenia zgody na uwzględnienie wniosku o wydanie w sytuacji, gdy wydanie jest prawnie dopuszczalne. Sfera uznania wynikająca z art. 603 § 5 k.p.k. oraz art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji sprowadza się do tego, że Minister Sprawiedliwości może zdecydować o niewydaniu obywatela polskiego, pomimo istnienia prawnych przesłanek dopuszczalności tego wydania. Nie oznacza to jednak naruszenia konstytucyjnych praw obywateli, ponieważ w sprawach ekstradycyjnych gwarancja tych praw jest zapewniona na wcześniejszych etapach postępowania.

4. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 21 lipca 2010 r. zajął stanowisko, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest zgodny z art. 2, art. 55 ust. 1 i 2 oraz art. 78 Konstytucji.

4.1. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 55 ust. 1 Konstytucji, Prezydent RP stwierdził, że przepis ten nie wprowadza bezwzględnego zakazu ekstradycji obywatela polskiego. Stanowi on bowiem o dopuszczalności ekstradycji obywatela polskiego, między innymi gdy możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej. Należy przy tym zaznaczyć, że zakwestionowana w trybie skargi konstytucyjnej ratyfikowana umowa międzynarodowa ma status umowy ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie, do której stosuje się art. 91 Konstytucji. Poza tym wskazany w *petitum* skargi przedmiot kontroli konstytucyjności – art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji – nie może być analizowany w oderwaniu od innych postanowień tej umowy.

4.2. Zdaniem Prezydenta RP, ekstradycja nie może nastąpić w przypadku, gdy nie zostaną spełnione przesłanki określone bezpośrednio w Konstytucji. Przesądza o tym nadrzędność Konstytucji w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej.

4.3. Prezydent RP zauważył, że o dopuszczalności ekstradycji decyduje sąd. Brak zgody sądu (mającej formę prawomocnego postanowienia) przesądza o tym, że do wydania nie dojdzie. Natomiast w przypadku wydania prawomocnego postanowienia sądu o dopuszczalności wydania ostateczną decyzję podejmuje Minister Sprawiedliwości, którego rozstrzygnięcie nie podlega zaskarżeniu bez względu na treść. Taka regulacja prawna nie może być uznana za naruszającą konstytucyjne zakazy dotyczące ekstradycji unormowane w art. 55 Konstytucji ani też art. 2 Konstytucji, w zakresie dotyczącym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasad przyzwoitej legislacji. Przesądza o tym spełnienie konstytucyjnego warunku ekstradycji obywatela polskiego, tj. wynikanie takiej możliwości z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej (art. 55 ust. 1 i 2 Konstytucji) oraz istnienie w ratyfikowanej umowie międzynarodowej samodzielnej regulacji dotyczącej wydania obywatela polskiego. Państwa-strony umowy określiły katalog sytuacji, w których wydanie jest niedopuszczalne. Nie występują więc okoliczności podniesione przez skarżącego – brak określenia możliwości ekstradycji w treści umowy międzynarodowej, która jedynie odsyła do krajowego systemu prawa.

4.4. Biorąc pod uwagę sytuację faktyczną skarżącego, tzn. obywatelstwo Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz jego bliskie związki z tym państwem, istota zakazu ekstradycji, czyli prawo obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do odpowiedzialności karnej przed polskim sądem, nie pozwala uznać, że prawa skarżącego, w razie ekstradycji zostaną osłabione. Nie wydaje się bowiem, by skarżący poniósł negatywne konsekwencje, na jakie może być narażona osoba nieznająca zasad postępowania karnego, będąca uczestnikiem postępowania toczącego się w niezrozumiałym dla niej języku. W przypadku skarżącego „ułatwienia w realizacji prawa do obrony będą realizowane także w postępowaniu karnym przed sądem amerykańskim”.

4.5. W ocenie Prezydenta RP, zakwestionowany przez skarżącego art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji zezwalający organowi wykonującemu w państwie wezwanym (zgodnie z art. 25 umowy z USA o ekstradycji, Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu lub osobie wyznaczonej przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego) na dokonanie wydania własnego obywatela, jeżeli będzie to właściwe i możliwe, jest zgodny z art. 78 Konstytucji. Prezydent RP zwrócił uwagę, że instytucja ekstradycji zawiera, w przeciwieństwie do europejskiego nakazu aresztowania, także element polityczny. Ponadto, zdaniem Prezydenta RP, w przypadku art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji spełnione są warunki wyłączenia prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia podejmowanego przez organ wykonujący w Rzeczypospolitej Polskiej, wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Istnieje bowiem interes publiczny – prawa wynikające z umowy z USA o ekstradycji, wymagający uwzględnienia przez organ wykonujący w Rzeczypospolitej Polskiej.

Prezydent RP wskazał również, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji nie może wyrzucić niekorzystnych skutków dla obywatela polskiego, którego dotyczy postępowanie ekstradycyjne, ponieważ organ wykonujący jest związany decyzją sądu

zakazującą dokonania ekstradycji. Natomiast w przypadku, gdy sąd wyda postanowienie o dopuszczalności ekstradycji, organ wykonujący może odmówić wydania obywatela polskiego, jeżeli uzna, że przemawiają za tym jakieś istotne względy natury pozaprawnej.

5. Prokurator Generalny w piśmie z 12 października 2010 r. zajął stanowisko, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest zgodny z art. 55 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.1. Uzasadniając swoje stanowisko, na wstępie Prokurator Generalny stwierdził, że orzeczeniem ostatecznym w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji w niniejszej sprawie jest rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości, które nie podlega już dalszemu zaskarżeniu i kończy postępowanie w przedmiocie ekstradycji. Podstawą prawną postanowienia Ministra Sprawiedliwości o wydaniu i częściowej odmowie wydania skarżącego Stanom Zjednoczonym Ameryki był art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, mimo że nie został wskazany jako podstawa prawna tego rozstrzygnięcia.

5.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, treść całej umowy z USA o ekstradycji, interpretowana z uwzględnieniem celu jej zawarcia, dopuszcza, w pewnym zakresie, sferę uznaniowości, umożliwiającą państwu wzywanemu postąpienie w zgodzie z jego ustawodawstwem wewnętrznym. Dotyczy to w szczególności trybu postępowania po wpłynięciu wniosku do państwa wzywanego, a przede wszystkim – oceny dopuszczalności ekstradycji, o której orzeka sąd, będący organem wyposażonym w atrybut niezawisłości i niezależności.

W ocenie Prokuratora Generalnego, o ile art. 1 umowy z USA o ekstradycji statuuje ogólnie zasadę wydawania osób ściganych (bez względu na status, jaki osoby te mają w państwie wzywanym), o tyle art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji wyraża normę szczególną, która ze względu na obywatelstwo osoby objętej wnioskiem o wydanie, uprawnia państwo wzywane do ewentualnego niezastosowania się do zasady wynikającej z art. 1 umowy z USA o ekstradycji. Umowa ta nie zawiera równocześnie postanowienia wyłączonego możliwość wydania własnego obywatela przez państwo wzywane.

5.3. Prokurator Generalny stwierdził, że art. 55 ust. 1 Konstytucji statuuje ogólny zakaz ekstradycji obywatela polskiego i równocześnie przewiduje wyjątek przez odesłanie m.in. do art. 55 ust. 2 Konstytucji, który ekstradycję obywatela polskiego dopuszcza pod określonymi warunkami, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej. Taka relacja między normami rangi konstytucyjnej uniemożliwia ich równoczesne stosowanie jako wzorców kontroli konstytucyjnej. Innymi słowy, skoro między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki zawarta została umowa o ekstradycji, będąca ratyfikowaną umową międzynarodową, to tym samym poszczególne postanowienia tej umowy nie mogą być kontrolowane przez pryzmat art. 55 ust. 1 Konstytucji, który może być odnoszony tylko do przypadków, gdy wniosek o ekstradycję pochodzi od państwa, z którym Rzeczypospolitej Polskiej nie wiąże umowa międzynarodowa o ekstradycji. Art. 55 ust. 1

Konstytucji nie może być zatem adekwatnym wzorcem kontroli art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji w sprawie skarżącego, bo właściwym wzorcem tej kontroli, odnoszącym się do ekstradycji na podstawie umowy międzynarodowej, jest art. 55 ust. 2 Konstytucji.

5.4. Prokurator Generalny wskazał, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji wyróżnia „obywatelstwo” jako względną (fakultatywną) przeszkodę ekstradycyjną, a więc nie koliduje, co do zasady, z treścią art. 55 ust. 2 Konstytucji, który odnosi się właśnie do „obywatelstwa” jako przesłanki chroniącej obywatela polskiego przed wydaniem innemu państwu, ale nie bezwzględnie. Zdaniem Prokuratora Generalnego, użyte w art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji wyrażenie „wydanie będzie możliwe” odnosi się do prawnej dopuszczalności wydania na gruncie Konstytucji i umowy z USA o ekstradycji, a wyrażenie „wydanie będzie właściwe” wiąże się z wieloma okolicznościami uwzględnianymi przez sądy w konkretnych sprawach, a więc okolicznościami, które nie dają się kompleksowo wyliczyć w umowie międzynarodowej, bez równoczesnej kazuistyki, krępującej nadmiernie sferę uznaniowości w ramach sprawowania przez sądy wymiaru sprawiedliwości.

5.5. W ocenie Prokuratora Generalnego, skarżący nie wykazał związku postanowienia o jego wydaniu z niedookreślonością zaskarżonego art. 4 umowy z USA o ekstradycji, co skutkuje tym, że nie można uznać tego postanowienia za niezgodne z art. 2 Konstytucji.

5.6. Według Prokuratora Generalnego, rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości wydane w sprawie skarżącego nie jest decyzją administracyjną, albowiem „wieńczy” ono nie postępowanie administracyjne, lecz postępowanie o charakterze karnym, prowadzone od początku, w zakresie rozpoznawania wniosków o ekstradycję, na podstawie odpowiednich przepisów k.p.k. Nie może być ono również uznane za arbitralne co najmniej z dwóch względów. Po pierwsze, poprzedziły je postanowienia sądowe, wydane z zachowaniem zasady dwuinstancyjności; po drugie, postanowienie Ministra Sprawiedliwości wprowadziło definitywnie rozstrzygnięcie o sytuacji skarżącego, ale nie doprowadziło do jej pogorszenia. Ponadto Prokurator Generalny zauważył, że kompetencje Ministra Sprawiedliwości, jako podmiotu uczestniczącego w procedurze ekstradycyjnej, są poważnie ograniczone, organ ten może bowiem odmówić wydania obywatela polskiego jedynie wówczas, gdy sąd orzekł wcześniej o prawnej dopuszczalności tego wydania. Jeżeli sąd orzekł przeciwnie, Minister musi odmówić wydania obywatela polskiego.

W ocenie Prokuratora Generalnego, postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji z art. 78 Konstytucji powinno zostać umorzone z powodu niedopuszczalności orzekania o zaniechaniu legislacyjnym, ponieważ skarżący w istocie domaga się uzupełnienia aktualnego stanu prawnego o możliwość odwołania się do sądu administracyjnego od postanowienia Ministra Sprawiedliwości o wydaniu osoby ściganej państwu obcemu.

6. Skarżący w pismach z 20 października 2010 r. i 27 października 2010 r. ustosunkował się do stanowisk Ministra Spraw Zagranicznych, Prezydenta RP i Prokuratora Generalnego.

6.1. Zdaniem skarżącego, uczestnicy postępowania całkowicie pomijają treść art. 25 umowy z USA o ekstradycji, która *de facto* i *de iure* determinuje ocenę i interpretację zaskarżonego art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji. Zgodnie z art. 25 umowy z USA o ekstradycji „organem wykonującym” zobowiązania wynikające z tej umowy jest Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny. Z kolei art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji stanowi, że „organ wydający” może wydać obywatela polskiego, jeżeli „według jego uznania” będzie to właściwe i możliwe.

6.1.1. Nietrafne są zatem tezy w pismach Prezydenta RP, Ministra Spraw Zagranicznych i Prokuratora Generalnego, że to sąd decyduje o tym, czy ekstradycja jest „możliwa i właściwa”.

Postępowanie sądowe w przedmiocie ekstradycji nie znajduje podstawy w umowie z USA o ekstradycji i wynika z art. 55 ust. 5 Konstytucji. Postępowanie sądowe nie jest postępowaniem w sprawie ekstradycji, lecz jedynie w przedmiocie dopuszczalności ekstradycji. Tym samym sądowe badanie dopuszczalności ekstradycji, jako instytucja wynikająca z przepisów prawa polskiego, a niebędąca realizacją zawartej umowy między państwami, polegać może wyłącznie na badaniu formalnoprawnej możliwości ekstradycji. Element uznaniowy w postaci tego, czy ekstradycja jest „właściwa”, czy też nie, adresowany jest wyłącznie do organu wydającego w rozumieniu art. 25 umowy z USA o ekstradycji, a więc Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego. Jedynie decyzja o prawnej niedopuszczalności ekstradycji wiąże Ministra Sprawiedliwości, a w razie uznania jej dopuszczalności, Minister Sprawiedliwości może podjąć decyzję o wydaniu lub niewydaniu danej osoby. W odniesieniu do obywatela polskiego, Ministra Sprawiedliwości dokonuje tego, kierując się przesłanką „właściwości” takiego wydania.

6.2. W ocenie skarżącego, nie ma podstawy prawnej, aby działania urzędnika podejmowane w ramach obowiązków administracyjnych, były podejmowane na podstawie przepisów k.p.k. Art. 603 § 5 k.p.k. nie wskazuje, że działania Ministra Sprawiedliwości podejmowane są w oparciu o przepisy k.p.k. Poza tym takie rozwiązanie byłoby trudne do zaakceptowania systemowo: Minister Sprawiedliwości nie jest wskazany w k.p.k. jako organ prowadzący postępowanie karne, a po drugie treść art. 603 § 5 k.p.k. informuje jedynie o przekazaniu materiałów Ministrowi Sprawiedliwości, który „rozstrzyga o wydaniu”. Zawsze wtedy, zdaniem skarżącego, gdy organ administracji orzeka w sposób władczy o indywidualnej sytuacji prawnej obywatela, musi dokonać tego w formie decyzji administracyjnej.

6.3. Skarżący nie zgadza się z tezą Ministra Spraw Zagranicznych, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji nie stanowi podstawy ekstradycji obywatela polskiego. Postanowienie to nie daje Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do „odmowy” wydania obywatela polskiego, lecz przyznaje mu uprawnienie do wydania obywatela polskiego. Nie ulega wątpliwości, zdaniem skarżącego, że art. 1 umowy z USA o ekstradycji statuuje generalny zakres podmiotowy tej umowy i sam w sobie obejmuje także obywateli krajów umawiających się. Jednakże art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji wprowadza wyjątek, że „żadne z Państw nie jest zobowiązane do wydawania własnych obywateli”. Następnie, w drugiej części tego postanowienia, strony umawiające się określają, kiedy i na jakich zasadach mogą wydać własnego obywatela.

6.4. Zdaniem skarżącego, konsekwencją pozytywnego rozstrzygnięcia skargi nie będzie wprowadzenie bezwzględnego obowiązku ekstradycji własnych obywateli, ponieważ skarżący kwestionuje art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, w zakresie, w którym w sposób nieostry i nieprecyzyjny zezwala na wydanie obywatela polskiego, pozostawiając to tylko i wyłącznie uznaniu urzędnika. Tym samym skarżący wnosi o uznanie za niezgodną z Konstytucją nie całej treści art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, ale jedynie części regulującej zasadę wydawania obywatela polskiego.

6.5. Ponadto skarżący wskazał, że niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny uznał, że decyzja ministra dotycząca wydania osoby musi mieć formę decyzji administracyjnej, od której służy odwołanie. Zdaniem skarżącego, w państwie prawa nie może być wątpliwości co do tego, że jeżeli organ administracji ma jakikolwiek margines uznaniowości, to decyzja, będąca jego wynikiem, musi mieć charakter decyzji administracyjnej i musi podlegać zaskarżeniu.

6.6. Skarżący nie zgodził się również ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji należy interpretować zgodnie z zasadami interpretacji umów międzynarodowych, na podstawie Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439), w której jednym z decydujących kryteriów jest interpretacja w dobrej wierze w aspekcie celu, jaki przyświecał umawiającym się stronom. Jeśli się bada zgodność postanowienia umowy międzynarodowej z Konstytucją, to normy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni aktów niższej rangi, a nie ogólne normy interpretacji umów. Nawet gdyby dokonywać interpretacji umowy, z uwzględnieniem woli stron, to nie ma żadnej przesłanki, żeby uznać, że Rzeczpospolita Polska, podpisując i ratyfikując umowę z USA, chciała dokonywać ekstradycji obywateli polskich. Nie można zapominać, że w niedługo po ratyfikacji umowy z USA o ekstradycji została uchwalona Konstytucja, w której przewidziano konstytucyjny zakaz ekstradycji obywateli polskich.

6.7. Skarżący podkreślił, że od początku postępowania wskazuje, że treść art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji nie spełnia standardów konstytucyjnych i nie wynika z niego możliwość ekstradycji obywatela polskiego ze względu na odsyłający charakter oceny tej możliwości, dlatego w części, w której ma służyć jako podstawa ekstradycji obywatela polskiego, jest niezgodna z art. 55 ust. 1 Konstytucji. Gdyby jednak przyjąć istnienie tej „możliwości”, to wtedy opisanie jej w sposób tak ogólny, niejasny, przy jednoczesnym pozostawieniu tej kwestii jedynie uznaniu urzędnika, naruszałoby zasady demokratycznego państwa prawnego.

6.8. Skarżący uznał za nietrafny pogląd Prokuratora Generalnego, że decyzja Ministra Sprawiedliwości nie jest decyzją administracyjną. Minister Sprawiedliwości w zakresie swojej kompetencji podejmuje decyzje administracyjne, które z racji jego stanowiska w administracji państwowej, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Podjęcie decyzji o wydaniu obywatela polskiego nie jest działaniem atypowym i mieści w zakresie jego uprawnień. Nie ma, zdaniem skarżącego, żadnego powodu, aby kazuistycznie opisywać każdą decyzję Ministra Sprawiedliwości, która podlega zaskarżeniu, gdyż wystarczający jest abstrakcyjny przepis mówiący o formie podejmowania decyzji przez urzędnika państwowego i jej konsekwencji.

7. Marszałek Sejmu w piśmie z 27 stycznia 2011 r. przedstawił w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, w części obejmującej frazę „jednakże organ wykonujący w państwie wezwanym będzie mógł dokonać wydania takich osób, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe”:

- 1) jest zgodny z art. 55 ust. 2 w związku z zasadą określoności prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji,
- 2) jest niezgodny z art. 55 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku, w zakresie, w jakim art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, pomijający możliwość zaskarżenia decyzji dotyczącej wniosku o wydanie, podejmowanej przez organ wykonujący, miałby zostać poddany ocenie zgodności z art. 78 Konstytucji.

7.1. Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 1 umowy z USA o ekstradycji formułuje ogólny (nieograniczony podmiotowo) obowiązek wydawania osób ściganych, który z mocy art. 4 ust. 1 tej umowy doznaje zawężenia, poprzez wyłączenie obowiązku ekstradycji własnych obywateli. Sens normatywy drugiego z wymienionych artykułów na tym się nie wyczerpuje, gdyż nadto przyznaje on kompetencję organom wykonującym państw-stron, pozwalającą im – mimo wspomnianego braku obowiązku – na ekstradowanie własnych obywateli, gdy według ich uznania będzie to właściwe i możliwe. Minister Sprawiedliwości nie ma zatem prawnego obowiązku, lecz ma jedynie prawo wydawania obywateli polskich Stanom Zjednoczonym Ameryki, zaś normatywnym źródłem jego władzy w tym obszarze jest art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji. Innymi słowy, ekstradycja skarżącego do USA nie może być traktowana jako przejaw wywiązywania się przez Rzeczpospolitą ze zobowiązań międzynarodowych, nawet jeśli stanowi rezultat stosowania przez jej organy umowy z USA.

7.2. W ocenie Marszałka Sejmu, art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, który wyraża normę przyznającą organowi wykonującemu (Ministrowi Sprawiedliwości) kompetencję wydania obywatela polskiego USA, powinien zostać poddany kontroli co do zgodności z art. 55 ust. 2 Konstytucji, a w konsekwencji także z art. 55 ust. 1 Konstytucji. Marszałek Sejmu nie podziela poglądu Prokuratora Generalnego, jakoby art. 55 ust. 1 Konstytucji nie był właściwym wzorcem kontroli. Adekwatność tego przepisu Konstytucji wynika z faktu, że każda umowa międzynarodowa regulująca zagadnienie ekstradycji obywateli polskich w sposób niezgodny z warunkami określonymi w art. 55 ust. 2 Konstytucji będzie równocześnie prowadzić do naruszenia zasady zakazu ekstradycji obywateli polskich, o której mowa w art. 55 ust. 1 Konstytucji.

7.3. Marszałek Sejmu wskazał, że po nowelizacji ustawy zasadniczej z 2006 r. zakaz ekstradycji polskich obywateli przestał mieć charakter pełny (bezwarunkowy), zaś wyjątki od niego określone zostały w art. 55 ust. 2 i 3 Konstytucji. Niemniej jednak, prawa jednostki zakotwiczone w art. 55 ust. 1 Konstytucji nie mogą podlegać ograniczeniom, w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ekstradowanie (wydanie, przekazanie, dostarczenie) obywatela polskiego innemu państwu (międzynarodowemu organowi sądowemu) zawsze

będzie bowiem miało charakter (aktualnie dopuszczalnej jedynie pod ściśle wskazanymi w art. 55 Konstytucji warunkami) ingerencji w istotę zakazu ekstradycji. Innymi słowy, zakres wyjątku od zakazu ekstradycji obywatela polskiego uregulowanego w art. 55 ust. 2 Konstytucji nie może być rekonstruowany przez pryzmat lub w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7.4. Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 55 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w taki sposób, zgodnie z którym ekstradycja obywateli polskich jest dopuszczalna jedynie wtedy, gdy taki obowiązek wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy implementującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, przy równoczesnym spełnieniu warunków wskazanych w art. 55 ust. 2 pkt 1 i 2 Konstytucji. Uzasadniając powyższą tezę, Marszałek Sejmu przedstawił następujące argumenty:

7.4.1. Po pierwsze, gwarancyjny charakter praw konstytucyjnych. Jeśli na gruncie art. 55 ust. 1 i 2 Konstytucji dopuszczalne są wyjątki od zakazu ekstradycji obywateli polskich, to wynikać one muszą z regulacji, które znoszą obywatelstwo polskie jako przeszkodę ekstradycyjną, nie zaś takich, które ostateczną decyzję w tym względzie przekazują organowi wykonującemu. Innymi słowy, wyjątek od zakazu ekstradycji obywateli polskich wynikać ma z przepisu prawa (umowy międzynarodowej lub ustawy implementującej pochodne prawo organizacji międzynarodowej), a nie z jednostkowego rozstrzygnięcia organu stosującego prawo. W przeciwnym razie zakres konstytucyjnej zasady kształtowałby doraźnie (*ad hoc*) organ, którego udział w procedurze ekstradycyjnej oraz związany z nim obszar władztwa publicznego nie ma żadnego zakotwiczenia w ustawie zasadniczej. Przyjęcie odmiennego poglądu powodowałoby, że w efekcie nie byłoby możliwe wytyczenie jakichkolwiek granic kategorycznie sformułowanego w art. 55 ust. 1 Konstytucji zakazu wydawania obywateli polskich, co z kolei prowadziłoby do wyrażenia jego normatywnego sensu i pozostawiałoby w sprzeczności z gwarancyjnym charakterem Konstytucji. W tym kontekście Marszałek Sejmu podkreślił, że brzmienie art. 55 (ani żadnego innego przepisu) Konstytucji nie pozwala przyjąć, iż elementem procedury ekstradycyjnej (elementem konstytucyjnego mechanizmu ekstradycji) założonym przez ustrojodawcę jest uznaniowe – tj. realizowane w ramach swobody wynikającej z istnienia względnych (fakultatywnych) przeszkód ekstradycyjnych – podejmowanie decyzji o wydaniu na jakimkolwiek etapie postępowania ekstradycyjnego przez jakikolwiek organ władzy państwowej. Nie wynika to również z art. 55 ust. 5 Konstytucji (mówiącego o sądowym stwierdzaniu dopuszczalności ekstradycji, co w świetle k.p.k. stanowi etap poprzedzający ostateczną decyzję Ministra Sprawiedliwości o wydaniu).

Ponadto Marszałek Sejmu zauważył, że w art. 55 ust. 2 Konstytucji mowa jest o umowach międzynarodowych lub tzw. ustawach implementacyjnych, a zatem aktach normatywnych cechujących się pewną specyfiką. Umowy międzynarodowe służą zaciąganiu zobowiązań państwa w stosunkach zewnętrznych, zaś ustawy implementujące są przejawem realizacji tego typu zobowiązań. Nasuwa się zatem zasadnicze pytanie, czym miałyby być uzasadnione wyjątki od jednoznacznie sformułowanej w art. 55 ust. 1 Konstytucji zasady, gdyby miał nie znajdować oparcia w międzynarodowych zobowiązaniach Rzeczypospolitej Polskiej. Zgłaszana wątpliwość podważa trafność takiej wykładni art. 55 ust. 2 Konstytucji, która dopuszczałaby ekstradycję obywateli polskich w sytuacji, gdyby wiążąca Rzeczpospolitą Polską umowa międzynarodowa (tak jak umowa z USA) na nią pozwalała, choć jej nie nakazywała.

Marszałek Sejmu wskazał również, że skoro ustrojodawca wykluczył możliwość wprowadzenia wyjątku od konstytucyjnego zakazu ekstradycji obywateli polskich w drodze zwykłej ustawy, to należy wnioskować, że nie jest możliwe jednostronne (tj. pozbawione oparcia w międzynarodowych zobowiązaniach Rzeczypospolitej Polskiej) podjęcie takiej decyzji przez polskie organy władzy publicznej. Tymczasem fakultatywny charakter przeszkody ekstradycyjnej, jaką na gruncie art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest obywatelstwo polskie (i – odpowiednio – amerykańskie), powoduje, że pozostaje ono w dalszym ciągu okolicznością, o której prawnych skutkach autonomicznie przesądzają organy państwa wezwanego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, jakkolwiek art. 31 ust. 3 Konstytucji nie znajduje odniesienia do zakazu ekstradycji (o czym była już mowa), to jednak – wyrażając ogólną zasadę kształtowania statusu prawnego jednostki przez ustawodawcę – stanowi kontekst normatywny istotny także w procesie wykładni art. 55 ust. 2 Konstytucji. Skoro forma (ustawowa), przesłanki (konieczność w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób) oraz intensywność (zakaz naruszania istoty) ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności są ściśle reglamentowane przez wspomniany art. 31 ust. 3 Konstytucji, to niespójna aksjologicznie z tak rygorystycznym modelem byłaby interpretacja art. 55 ust. 2 Konstytucji pozwalająca na traktatowe lub ustawowe powierzenie możliwości wyłączenia zakazu ekstradycji obywateli polskich *a casu ad casum* organowi niewskazanemu w Konstytucji, nieobjętemu gwarancjami niezawisłości, niemającemu bezpośredniej legitymacji demokratycznej, a przy tym niepodlegającemu instancyjnej ani sądowej kontroli.

7.4.2. Po drugie, istotnym argumentem jest w tym wypadku nakaz wykładni Konstytucji przez pryzmat jej preambuły. W kontekście niniejszej sprawy należy zwrócić uwagę zwłaszcza na ten fragment wstępu do Konstytucji, który brzmi: „(...) pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa”. Zdaniem Marszałka Sejmu, wynika z niego adresowany do wszystkich organów władzy publicznej nakaz, aby w swej działalności kierowały się troską o zapewnienie praw obywatelskich. Dyrektywa ta obejmuje także proces interpretacji art. 55 Konstytucji, co rodzi obowiązek poszukiwania takiego jego rozumienia, które pozwalałoby urzeczywistnić wyrażone w nim gwarancje, a w każdym razie nakazuje zarzucenie wszelkich prób czyniących zakaz ekstradycji obywateli polskich fasadowym, czy iluzorycznym, w drodze nazbyt szerokiej wykładni konstytucyjnych wyjątków od niego.

7.4.3. Po trzecie, należy zwrócić uwagę na zasady suwerenności państwa i suwerenności Narodu. Niezależnie od zmian pojęcia suwerenności w dalszym ciągu (także po nowelizacji art. 55 Konstytucji) jednym z atrybutów suwerenności państwa jest wyłączna kompetencja jurysdykcyjna odnośnie do własnego terytorium i obywateli. Swoboda regulacyjna państwa w zakresie odnoszącym się do wydawania obywateli polskich nie oznacza jednak dowolności, jeśli chodzi o interpretację konstytucyjnych przepisów poświęconych temu zagadnieniu. Przeciwnie, z tego, że wyłączność jurysdykcji względem własnego terytorium i obywateli stanowi atrybut suwerenności państwa, wynikają pewne konsekwencje wykładnicze. Zaciąganie i wykonywanie zobowiązań międzynarodowych do ekstradowania polskich obywateli nie prowadzi do utraty ani ograniczenia suwerenności państwa, ale jest jej potwierdzeniem, co legitymizuje wyjątek ujęty w art. 55 ust. 2 Konstytucji. Przyjęcie lub wdrożenie przez Rzeczpospolitą Polską

omawianego zobowiązania następuje w umowie międzynarodowej lub tzw. ustawie implementacyjnej.

Zgoda na ekstradycję osób podlegających władzom Rzeczypospolitej, pomimo posiadania przez nie obywatelstwa polskiego, musi bezpośrednio wynikać z umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie lub tzw. ustaw implementacyjnych (a nie być za ich pośrednictwem cedowana na Ministra Sprawiedliwości) również dlatego, że jedynie wówczas możliwe jest uwzględnienie woli Narodu, jako suwerena (art. 4 Konstytucji), uzewnętrznionej w przedstawicielskiej formie (art. 104 ust. 1 Konstytucji). Jest to argument szczególnie istotny, zważywszy, że nowelizacja art. 55 Konstytucji nie była poprzedzona – dopuszczalnym formalnoprawnie (art. 235 ust. 6 Konstytucji) – referendum zatwierdzającym.

7.4.4. Po czwarte, należy uwzględnić *ratio* zmiany Konstytucji. Bezpośrednią przyczyną nowelizacji art. 55 Konstytucji był wyrok Trybunału Konstytucyjnego, jednak w rzeczywistości była nią niemożność prawidłowej z punktu widzenia wymogów prawa unijnego, a przy tym zgodnej z polską ustawą zasadniczą, implementacji decyzji ramowej ENA. Niezależnie od ścisłego związku pomiędzy zmianą ustawy zasadniczej a członkostwem Polski w UE, nowe brzmienie art. 55 Konstytucji zaproponowane w prezydenckim projekcie ustawy zostało ukształtowane nieco szerzej, dzięki czemu znowelizowany przepis pozwala obecnie na wprowadzenie wyjątków od zakazu ekstradycji obywateli polskich nie tylko w drodze ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, ale także w drodze umowy międzynarodowej. W uzasadnieniu projektu mowa jest wyraźnie jedynie o międzynarodowych zobowiązaniach Polski, co przemawia za odrzuceniem poglądu, że źródłem wyjątku od konstytucyjnego zakazu ekstradycji obywateli polskich może być umowa, która nie nakazuje wydawania własnych obywateli. Warto przy tym odnotować, że pominąwszy decyzję ramową ENA, jedynym wiążącym Rzeczpospolitą Polską w stosunkach międzynarodowych aktem prawnym, do którego odwoływano się w związku z art. 55 Konstytucji był Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego, sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708), który nie przewiduje, że obywatelstwo polskie jest fakultatywną przesłanką wydania.

7.4.5. Zdaniem Marszałka Sejmu, z uwagi na treść art. 55 ust. 2 Konstytucji ekstradycja obywatela polskiego jest dopuszczalna jedynie wówczas, gdy obowiązek jego wydania (przekazania, dostarczenia) wynika z umowy międzynarodowej lub tzw. ustawy implementacyjnej. Innymi słowy, art. 55 ust. 2 Konstytucji wyklucza wskazywanie w umowach międzynarodowych obywatelstwa polskiego jako fakultatywnej podstawy odmowy wydania, z jednoczesnym przyznaniem organom władzy publicznej RP „możliwości” wydawania obywateli polskich na wniosek państwa wzywającego. Tym samym, w ocenie Marszałka Sejmu, art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, w części obejmującej frazę: „jednakże organ wykonujący w państwie wezwanym będzie mógł dokonać wydania takich osób, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe”, jest niezgodny z art. 55 ust. 2 Konstytucji, a w konsekwencji – wykraczając poza konstytucyjnie wytyczone ramy wyjątków od zakazu ekstradycji obywateli polskich – także z art. 55 ust. 1 Konstytucji.

7.5. W ocenie Marszałka Sejmu, art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji nie narusza zasady określoności przepisów prawnych wynikającej z zasady państwa prawnego

(art. 2 Konstytucji), ponieważ zaskarżone postanowienie spełnia konstytucyjnie wymagany stopień precyzji.

7.6. Marszałek Sejmu zauważył, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji przyznaje organowi wykonującemu pewną sferę uznania, czyli obszar władzy dyskrecjonalnej. Powierzenie ostatecznej decyzji w sprawie ekstradycji Ministrowi Sprawiedliwości ma służyć odpowiedniemu wyważeniu relacji pomiędzy słusznym interesem strony (np. okoliczności faktyczne, względy humanitarne) a interesem publicznym związanym ze sprawami ekstradycyjnymi (np. zwalczanie przestępczości, stosunki międzynarodowe). Zdaniem Marszałka Sejmu, trafne i uniwersalne rozstrzygnięcie przez prawodawcę o tym stosunku z góry byłoby nie tylko niemożliwe, ale również ograniczałoby swobodę prowadzenia polityki zagranicznej przez rząd (art. 146 ust. 1 Konstytucji).

7.7. W ocenie Marszałka Sejmu, umowy międzynarodowe często nie są aktami wyczerpująco i kompleksowo regulującymi dany obszar stosunków społecznych i nie muszą takimi być. Specyfika umów międzynarodowych wiąże się z tym, że ich głównym celem – jako porozumień między podmiotami prawa międzynarodowego – jest wywołanie, przez określenie wzajemnych praw i obowiązków stron umowy, skutków prawnych w sferze prawa międzynarodowego, a nie wewnętrznego. Problematyka ekstradycji uregulowana jest przede wszystkim w Konstytucji (art. 55) oraz k.p.k. Taki podział materii jest rozwiązaniem typowym. Główna rola przepisów prawa wewnętrznego polega na tym, że normują one szczegółowo procedurę ekstradycyjną. Umowy międzynarodowe ustalają przeważnie tylko sposób porozumiewania się państw-stron, obowiązki państwa wzywającego co do formy wniosku i państwa wezwanego co do stosowania aresztu ekstradycyjnego. Prawo wewnętrzne określa w sposób szczegółowy postępowanie z wnioskiem ekstradycyjnym, kompetencje poszczególnych organów państwowych, uprawnienia osoby podejrzanej.

7.7.1. Marszałek Sejmu zauważył, że art. 4 ust. 1 w związku z art. 25 umowy z USA o ekstradycji wskazuje organ kompetentny do wyrażenia zgody na wydanie obywatela własnego państwa, nie kształtuje zaś proceduralnych aspektów wyrażania przezeń zgody na ekstradycję. Zdaniem Marszałka Sejmu, przepisem, którego konstytucyjność mogłaby być ewentualnie oceniana z punktu widzenia tego, czy jest dotknięty brakiem możliwości zaskarżenia, powinien być na gruncie niniejszej sprawy przepis ustawowy, czyli art. 603 k.p.k. W związku z tym Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku, w zakresie, w jakim art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, pomijający możliwość zaskarżenia decyzji dotyczącej wniosku o wydanie, miałby zostać poddany ocenie zgodności z art. 78 Konstytucji.

7.7.2. Marszałek Sejmu wskazał jeszcze, że art. 78 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli w niniejszej sprawie, ponieważ zaskarżony art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, jako postanowienie traktatowe nie zawiera i nie powinno zawierać, unormowań dotyczących dopuszczalności bądź trybu wnoszenia środków zaskarżenia od rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości.

8. Minister Spraw Zagranicznych w piśmie z 6 września 2011 r. przedstawił uwagi uzupełniające swoje stanowisko oraz opinię prawną opracowaną przez prof. Marię

Frankowską, członka Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych.

8.1. Minister Spraw Zagranicznych zauważył, że odmienna konkluzja Sejmu, dotycząca zasadności skargi, wynika z błędnej wykładni przez Sejm pojęcia „możliwość” ekstradycji w rozumieniu art. 55 ust. 2 Konstytucji. O ile bowiem w rekonstruowanej normie konstytucyjnej termin „może dokonać ekstradycji” wykładany jest jako „dopuszczalność” (czyli wyjątek od zakazu), o tyle pojęcie „możliwość ekstradycji” zostało ujęte jako „obowiązek ekstradycji”.

Zdaniem Ministra Spraw Zagranicznych, jedynym prawidłowym sposobem wykładni art. 55 ust. 2 Konstytucji jest konsekwentne rozumienie słów „może” oraz „możliwość” jako upoważnienie o charakterze fakultatywnym. W takiej sytuacji art. 55 ust. 2 Konstytucji należałoby interpretować w następujący sposób: Właściwe organy mają kompetencję, lecz nie obowiązek, dokonania ekstradycji obywatela polskiego na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli taka kompetencja, lecz nie obowiązek, wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową. Na rzecz takiej interpretacji art. 55 ust. 2 Konstytucji, Minister Spraw Zagranicznych przedstawił następujące argumenty: Po pierwsze, wykładnia słowa „może” jako jest kompetentny, lecz nie zobowiązany, zaś słowa „możliwość” jako kompetencja, lecz nie obowiązek, najlepiej oddaje zwykle znaczenie słów użytych przez ustrojodawcę i nie prowadzi do istotnego zniekształcenia znaczenia tej normy, które nastąpiłoby, gdyby słowa „może” i „możliwość” odczytywać jako wyjątek od zakazu lub obowiązek. Po drugie, zachowuje rezydualną kompetencję organów RP do odmowy dokonania ekstradycji obywatela polskiego nawet w przypadku spełnienia wszystkich prawnych przesłanek dopuszczalności wydania, co pozwala chronić w takich przypadkach wolność konstytucyjną wyrażoną w art. 55 ust. 1 Konstytucji. Po trzecie, jeśliby względy polityki zagranicznej lub współpracy międzynarodowej w sprawach karnych przemawiały za zawarciem umowy ekstradycyjnej dopuszczającej ekstradycję obywateli polskich, proponowana wykładnia art. 55 ust. 2 Konstytucji pozwalałaby na bardziej elastyczną realizację tej polityki, przez wskazanie obywatelstwa polskiego jako względnej przeszkody ekstradycyjnej.

8.2. W ocenie Ministra Spraw Zagranicznych, gwarancyjny charakter praw konstytucyjnych nie uzasadnia poglądu wyrażonego przez Sejm, że wyjątki od zakazu ekstradycji obywateli polskich muszą wynikać z regulacji, które znoszą obywatelstwo polskie jako przeszkodę ekstradycyjną. Pogląd prezentowany przez Sejm oznacza bowiem, że zgodnie z art. 55 ust. 2 Konstytucji obywatelstwo polskie może – stanowić bezwzględną przeszkodę ekstradycyjną albo musi być całkowicie irrelewantne dla dopuszczalności ekstradycji i nie może być uwzględnione w ramach dyskrecyjnych uprawnień władzy państwowej do podjęcia decyzji o odmowie ekstradycji. Przyjęcie takiego biegunowego spojrzenia musi prowadzić do trudnej do zaakceptowania konkluzji, że art. 55 ust. 2 Konstytucji albo nie będzie miał zastosowania, albo będzie *de facto* gwarantem tego, że ekstradycja nastąpi bez względu na obywatelstwo polskie osoby objętej wnioskiem ekstradycyjnym. W żadnym z tych dwóch przypadków art. 55 ust. 2 nie będzie w istocie gwarantem wolności od ekstradycji wyrażonej w art. 55 ust. 1 Konstytucji.

8.3. Zdaniem Ministra Spraw Zagranicznych, organ ekstradycyjny nie może nakazać ekstradycji bez wcześniejszego orzeczenia sądu stwierdzającego dopuszczalność ekstradycji (art. 55 ust. 5 Konstytucji), dlatego też wyrażane przez Sejm obawy dotyczące rezygnacji z władztwa jurysdykcyjnego Rzeczypospolitej Polskiej nie są uzasadnione. Organowi ekstradycyjnemu nie przysługuje nieograniczony zakres władzy dyskrecyjnej, lecz w praktyce jedynie „prawo weta”, polegające na odmowie wykonania ekstradycji pomimo istnienia przesłanek ekstradycyjnych. Ze względu na brzmienie art. 55 ust. 5 Konstytucji, kierunek realizacji tego „prawa weta” może nastąpić wyłącznie na korzyść obywatela polskiego, w celu ochrony jego konstytucyjnej wolności wskazanej w art. 55 ust. 1 ustawy zasadniczej. Nie jest więc trafny zarzut Sejmu dotyczący braku dyrektyw wiążących organ ekstradycyjny. Jeżeli zgodne z art. 55 ust. 2 Konstytucji byłoby takie ukształtowanie treści umowy międzynarodowej, aby nakaz ekstradycji obywatela polskiego miał charakter bezwzględny, a taką możliwość dopuszcza stanowisko Sejmu, to tym bardziej powinno być możliwe takie ukształtowanie umowy międzynarodowej, aby obowiązek ten miał charakter względny. Dyrektywa wykładni *a maiori ad minus* nie prowadzi w niniejszej sprawie do nierozsądnego rezultatu, zwłaszcza jeżeli pozwala na zachowanie organom ekstradycyjnym rezydualnej kompetencji do zastosowania w konkretnym przypadku zasady wyrażonej w art. 55 ust. 1 Konstytucji. Zakres przysługującej organowi ekstradycyjnemu swobody podejmowania decyzji o odmowie zgody na ekstradycję obywatela polskiego nie jest zawieszony w próżni normatywnej. Proces decyzyjny musi bowiem uwzględniać skomplikowany kontekst faktyczny i prawny, obejmujący zarówno kwestie *stricto* prawne, jak i faktyczne.

8.4. Profesor Maria Frankowska, członek Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych (dalej: ekspert ministra), w opinii prawnej przygotowanej na zlecenie Ministra Spraw Zagranicznych, stwierdziła, że pozostawienie w art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji do uznania Ministra Sprawiedliwości decyzji o tym, czy w danym konkretnym przypadku ekstradycja jest właściwa i możliwa, jest zgodne z Konstytucją.

8.4.1. Ekspert ministra zauważyła, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji odzwierciedla sposób uregulowania instytucji ekstradycji na gruncie przepisów prawa obu umawiających się stron i należy go interpretować zgodnie z Konwencją wiedeńską o prawie traktatów, sporządzoną w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439; dalej: Konwencja wiedeńska o prawie traktatów), która nakazuje państwom interpretację traktatu w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu. Jednocześnie Konwencja wiedeńska o prawie traktatów dopuszcza przypisanie specjalnego znaczenia użytemu wyrazowi wówczas, gdy ustalono, że taki był zamiar stron.

8.4.2. Uzasadniając swoje stanowisko ekspert ministra wskazała następujące argumenty: Art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji nie nakłada obowiązku ekstradycji własnych obywateli na zasadzie wzajemności, ale taką możliwość dopuszcza, pozostawiając decyzję o ekstradycji własnych obywateli uznaniu zainteresowanego państwa, w sytuacji gdy jest to możliwe. Takie ujęcie miało na celu zastrzeżenie ewentualności, że Rzeczpospolita Polska dopuści w swojej Konstytucji ekstradycję własnych obywateli, co w istocie nastąpiło po zmianie Konstytucji w 2006 r.

8.4.3. Słowo „możliwe”, użyte w art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, nawiązuje do stanu prawnego obowiązującego w Polsce. Umowa władzom polskim pozostawia uznanie, czy ekstradycja obywatela polskiego jest możliwa, czy nie. Umowa z

USA o ekstradycji w niczym nie ogranicza prawa Polski do ustalenia, czy ekstradycja własnych obywateli będzie w ogóle możliwa. Nie ogranicza również ustanowienia warunków, które muszą być spełnione, by ekstradycja obywatela polskiego była możliwa.

8.4.4. Art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji odzwierciedla uzgodnioną wolę stron umowy – Rzeczypospolitej Polskiej i Stanów Zjednoczonych Ameryki – by wydania własnego obywatela nie czynić obowiązkiem, którego spełnienia może druga strona oczekiwać, gdy określone warunki zostają spełnione, ale by wydanie uczynić zależnym od woli państwa.

8.4.5. Konstytucja jasno określa warunki, od których zależy uznanie wydania za możliwe. Zanim dojdzie do etapu, kiedy organ wykonujący będzie sprawę wydania rozważać, musi zakończyć się prawomocnym wyrokiem postępowanie sądowe, uznające dopuszczalność ekstradycji, zgodnie z zasadami zawartymi w Konstytucji. Dzięki powierzeniu sądom orzeczenia o dopuszczalności ekstradycji, obywatel polski ma pełną obronę przed ewentualną niezgodną z prawem ekstradycją. Orzeczenie przez sąd, że ekstradycja jest dopuszczalna, pozwala – w świetle umowy międzynarodowej – organowi wykonującemu na uznanie wydania za możliwe.

8.4.6. Mimo sądowego orzeczenia o dopuszczalności ekstradycji, organ wykonujący może uznać ją za niewłaściwą lub niemożliwą. Jedynie względy humanitarne (na przykład sytuacja rodzinna, autentyczne, wieloletnie związanie obywatela polskiego z polskim środowiskiem, nieznajomość języka angielskiego i amerykańskiej kultury i obyczajów, które utrudniłoby ewentualną obronę oskarżonego i wydane przed sądem amerykańskim, a odbycie kary w obcym środowisku uczyniłoby ją niewspółmiernie dotkliwą w przypadku osoby, która jest obywatelem amerykańskim, a obywatelstwo polskie uzyskała na kilka miesięcy przed złożeniem przez Stany Zjednoczone wniosku ekstradycyjnego) albo polityczne, w szczególności ocena stosunków między obiema stronami umowy o ekstradycji (na przykład praktyka wydawania własnych obywateli, których ekstradycji domaga się strona polska), mogą – wedle uznania organu wykonującego – spowodować, że oceni wydanie jako „niewłaściwe”.

8.4.7. O zagwarantowaniu konstytucyjnej ochrony praw osoby, której dotyczy wniosek o ekstradycję, świadczy to, że bez orzeczenia sądu o dopuszczalności ekstradycji organ wykonujący nie może dokonać ekstradycji polskiego obywatela. Ekstradycja w przypadku orzeczenia sądu o niedopuszczalności ekstradycji jest dla organu wykonującego wiążąca i organ wykonujący musi podjąć decyzję, że ekstradycja jest niemożliwa. O tej decyzji powiadamia drugą stronę umowy z USA o ekstradycji. Postępowanie Ministra Sprawiedliwości reguluje Konstytucja, a nie umowa z USA o ekstradycji. Nie prawo międzynarodowe, ale prawo wewnętrzne ustala wewnętrzną procedurę ekstradycyjną.

8.4.8. Art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji zabezpiecza więc prawa obywatela polskiego, umożliwiając organowi wykonującemu odmowę jego ekstradycji, mimo orzeczenia przez polski sąd, że taka ekstradycja jest dopuszczalna. Postanowienie to zwiększa gwarancje ochrony praw obywatela polskiego, dając organom wykonującym szerokie uprawnienie odmowy ekstradycji. Swoboda działania decyzyjnego organu wykonującego dotyczy tylko odmowy ekstradycji.

9. Skarżący w piśmie z 12 września 2011 r. ustosunkował się do stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych oraz opinii prawnej prof. Marii Frankowskiej.

9.1. Zdaniem skarżącego, art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji odsyła do prawa wewnętrznego, a więc nakazuje zbadanie, czy w prawie wewnętrznym RP jest możliwa ekstradycja obywatela polskiego. Tym samym art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji w części, w której stanowi podstawę ekstradycji obywatela polskiego, jest niezgodny z Konstytucją, ponieważ nie wynika z niego możliwość dokonania ekstradycji.

9.2. W ocenie skarżącego, art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji nigdy nie był i nie miał być podstawą ekstradycji obywateli polskich. Zmiana art. 55 Konstytucji miała w założeniu ustrojodawcy dotyczyć tylko i wyłącznie ENA i była konsekwencją orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

9.3. Skarżący wskazał również, że przy ocenie zgodności postanowienia umowy międzynarodowej z Konstytucją, to Konstytucja wyznacza kierunek interpretacji, i to Konstytucja jest najwyższym aktem prawnym w Rzeczypospolitej Polskiej. Zatem przełamywanie gwarancji konstytucyjnych przez interpretację niezgodną z Konstytucją, ale wynikającą np. z Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów jest niedopuszczalne.

10. Marszałek Sejmu w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 20 września 2011 r. również ustosunkował się do stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych oraz opinii prawnej jego eksperta.

10.1. Marszałek Sejmu wskazał, że wynik interpretacji art. 55 ust. 1 i 2 Konstytucji zaprezentowany w stanowisku Sejmu oddawałaby fraza: ekstradycja obywateli polskich jest dopuszczalna jedynie w przypadku, gdy wynika to z ratyfikowanej przez RP umowy międzynarodowej lub ustawy implementującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której RP jest członkiem (przy równoczesnym spełnieniu warunków wskazanych w art. 55 ust. 2 pkt 1 i 2 Konstytucji), przy czym dopuszczalność musiałaby być oceniana z uwzględnieniem pozostałych – wymienionych w stanowisku Sejmu – wymogów konstytucyjnych. Zasadniczym jest konieczność przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską obowiązku wydania osoby ściganej, niezależnie od jej obywatelstwa. Niedopuszczalność określania w umowach międzynarodowych obywatelstwa polskiego jako fakultatywnej podstawy odmowy wydania, z jednoczesnym przyznaniem organom władzy publicznej RP „możliwości” wydawania obywateli polskich na wniosek państwa wzywającego, wynika przede wszystkim z charakteru konstytucyjnych praw jednostki, zasady suwerenności państwa i suwerenności Narodu oraz *ratio* zmiany Konstytucji, która ukształtowała analizowane brzmienie art. 55 ustawy zasadniczej.

10.2. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie bez znaczenia dla oceny instytucji ekstradycji pozostają wskazane przez Ministra Spraw Zagranicznych względy, jakimi są możliwość posługiwania się nią – w wypadku gdyby obywatelstwo polskie stanowiło względną przeszkodę ekstradycyjną – jako narzędziem polityki zagranicznej i współpracy międzynarodowej. Obowiązujący obecnie w tym zakresie stan prawny jest jednak trudny do pogodzenia z art. 55 Konstytucji.

10.3. Odnosząc się do opinii prawnej eksperta ministra, Marszałek Sejmu wskazał, że niezależnie od tego, iż ewentualna decyzja organu wykonującego o odmowie wydania obywatela mogłaby być z punktu widzenia jego interesów pożądana, niepodjęcie takiej decyzji też musi być postrzegane w kategoriach rozstrzygnięcia o jego prawach konstytucyjnych. W efekcie oznacza to powierzenie możliwości wyłączenia (wprowadzania wyjątku od) zakazu ekstradycji obywateli polskich *a casu ad casum* organowi niewskazanemu w Konstytucji, nieobjętemu gwarancjami niezawisłości, niemającemu bezpośredniej legitymacji demokratycznej, a przy tym niepodlegającemu instancyjnej ani sądowej kontroli. Poza tym przytoczone przykłady okoliczności, w których organ wykonujący może – mimo sądowego orzeczenia o dopuszczalności ekstradycji – uznać wydanie obywatela za niewłaściwe lub niemożliwe, potwierdzają trafność stanowiska Sejmu. Dopuszczalność odmowy wydania ekspert ministra wiąże m.in. ze względami humanitarnymi (np. sytuacją rodzinną osoby ściganej) oraz politycznymi (np. oceną stosunków między stronami umowy o ekstradycji). Zważywszy, że okoliczności te nie stanowią katalogu zamkniętego, a wręcz w ogóle nie są poddane regulacji prawnej, zależąc w pełni od swobodnej oceny organu wykonującego, muszą być one potraktowane jako niedopuszczalny wyłom w konstytucyjnej gwarancji, jaką daje art. 55 ustawy zasadniczej.

II

Na rozprawę 21 września 2011 r. stawili się pełnomocnik skarżącego, przedstawiciel Sejmu, Prezydenta RP, przedstawiciele Ministra Spraw Zagranicznych, Prokurator Generalny oraz prof. Maria Frankowska, ekspert Ministra Spraw Zagranicznych. Uczestnicy postępowania nie zgłosili wniosków formalnych i podtrzymali stanowiska wcześniej zajęte na piśmie.

Pełnomocnik skarżącego wskazał, że w momencie, kiedy była zawierana umowa między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji, sporządzona w Waszyngtonie dnia 10 lipca 1996 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 93, poz. 1066, ze zm.; dalej: umowa z USA o ekstradycji), to państwo polskie nie miało chęci stwierdzenia, że obywatel polski będzie podlegał ekstradycji. Osoby, które podpisywały tę umowę, miały pełną świadomość, że lada moment będzie obowiązywała Konstytucja z bezwzględny zakazem ekstradycji obywateli polskich.

Zdaniem pełnomocnika skarżącego, umowa z USA o ekstradycji sama w sobie nie zawiera możliwości ekstradycji obywatela polskiego, lecz jedynie odsyła do systemu wewnętrznego. Zaskarżone postanowienie jest klasycznym postanowieniem odsyłającym, ponieważ odsyła do systemu prawa wewnętrznego, a więc nie może niczego statuować. Adresatem tego postanowienia w zasadzie były tylko Stany Zjednoczone, bo to wynika z konstrukcji ekstradycji w Stanach Zjednoczonych, gdzie nie ma konstytucyjnego zakazu ekstradycji własnych obywateli.

W ocenie pełnomocnika skarżącego, art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji narusza standardy demokratycznego państwa prawnego z dwóch powodów: po pierwsze, jest niezgodny z zasadami poprawnej legislacji, po drugie, narusza konstytucyjną wolność. Obywatel polski, który jest podmiotem postępowania ekstradycyjnego, nie wie, czego może oczekiwać, jakie są reguły dotyczące możliwości i właściwości wydania państwu wzywającemu. Z umowy z USA o ekstradycji jednoznacznie wynika to, że nie ma trybu sądowego. Umowa ta wprost przewiduje jedynie kompetencję Ministra Sprawiedliwości. Tryb sądowy wynika, tylko i wyłącznie, z bezpośredniego stosowania art. 55 ust. 5 Konstytucji. Nie może być tak, zgodnie z podstawowymi standardami demokratycznego

państwa prawnego, że właśnie o prawach i wolnościach konstytucyjnych orzeka urzędnik państwowy. Poza tym obywatel polski, który podlega postępowaniu ekstradycyjnemu, nie ma możliwości odwołania się od decyzji Ministra Sprawiedliwości, która zależy od uznania, jest dyskrecyjna. Minister, jako urzędnik, w sposób dowolny może oceniać pewne elementy, nie prowadząc postępowania administracyjnego. Z żadnego przepisu ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) również nie wynika, że postanowienie Ministra Sprawiedliwości o wydaniu obywatela polskiego państwu wzywającemu ma podlegać rygorom tego kodeksu, poza jednym przepisem, który stanowi, że po rozpoznaniu sprawy akta zostają przekazane do Ministra Sprawiedliwości, który rozstrzyga wnioszek.

Przedstawiciel Prezydenta wskazał, że o ekstradycji orzeka sąd, a jego orzeczenie podlega kontroli instancyjnej. Minister Sprawiedliwości, zgodnie z k.p.k., wydaje postanowienie, które zamyka bieg sprawy z wniosku obcego państwa. W zależności od tego, jak ukształtowane jest współdziałanie państw w postępowaniu karnym, wniosek o wydanie osoby ściganej wpływa albo do Ministra Spraw Zagranicznych, albo do Ministra Sprawiedliwości. Potem jest przekazywany do właściwego prokuratora, który po dokonaniu wstępnych czynności przekazuje sprawę do sądu. Sąd nie wydaje opinii, sąd rozstrzyga o dopuszczalności ekstradycji. Minister Sprawiedliwości jest tym rozstrzygnięciem związany i nie może badać okoliczności, które były podstawą orzeczenia sądu. Może natomiast uwzględnić, odmawiając ostatecznie ekstradycji, inne okoliczności niż te, o których orzekał sąd.

Przedstawiciele Ministra Spraw Zagranicznych zauważyli, że umowa międzynarodowa, jako źródło prawa, charakteryzuje się co najmniej czterema cechami, które odróżniają ją od aktów prawa wewnętrznego. Po pierwsze, inaczej niż w odniesieniu do aktów prawa wewnętrznego, Rzeczpospolita Polska nie ma pełnej swobody nadania umowie treści. Widać to zwłaszcza w umowach multilateralnych; ich treść powstaje w wyniku ścierania się często rozbieżnych stanowisk i jest wynikiem pewnego kompromisu, a poszczególne państwa mogą jedynie do umowy przystąpić albo nie. Po drugie, umowa międzynarodowa musi nie tylko godzić rozbieżne interesy poszczególnych państw, ale zostać skonstruowana w taki sposób, żeby nadawała się do stosowania w różnych porządkach prawnych. Po trzecie, dokonując wykładni takiej umowy nie można stosować w sposób automatyczny metod wykładni i narzędzi semantycznych wykształconych podczas stosowania aktów prawa wewnętrznego poszczególnych państw, bo nagle by się okazało, że umowa międzynarodowa ma inną treść w każdym ze stosujących je państw. Właściwym podejściem jest tu znana doktryna autonomicznej wykładni umów międzynarodowych opracowana, poza wypowiedziami doktrynalnymi, w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. I po czwarte, umowa międzynarodowa wywiera podwójny skutek. Z jednej strony, może w prawie wewnętrznym przyznawać prawa czy nakładać obowiązki, także na obywateli, a zatem na podmioty, które nie są stronami tej umowy. W tym zakresie podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Z drugiej strony, umowa tworzy prawa i obowiązki o charakterze prawnomiędzynarodowym, przy czym istnieje tutaj taka zależność, że zakwestionowanie umowy w porządku wewnętrznym bynajmniej nie uchyla zobowiązania państwa na płaszczyźnie międzynarodowej.

Zdaniem przedstawicieli Ministra Spraw Zagranicznych, na przeszkodzie kontroli konstytucyjności według schematów stosowanych podczas kontroli aktów prawa wewnętrznego stoją następujące normy i zasady prawne: Po pierwsze, art. 9 Konstytucji nakłada na Rzeczpospolitą Polską obowiązek przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego. Po drugie, art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów,

sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439; dalej: Konwencja o prawie traktatów), nakazuje wykonywanie umów międzynarodowych w dobrej wierze. Po trzecie, ugruntowana w prawie traktatów doktryna preferuje wykładnię umowy międzynarodowej w sposób pozwalający na zachowanie jej mocy wiążącej i znaczenia, czyli w myśl rzymskiej paremii *ut res magis valeat quam pereat*. Po czwarte, zwyczajowa norma prawa międzynarodowego, ale przenikająca już do tekstów normowanych, między innymi do art. 27 Konwencji o prawie traktatów, stanowi, że państwo nie może zasłaniać się normami porządku wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania zawartych umów międzynarodowych.

W ocenie przedstawicieli Ministra Spraw Zagranicznych, art. 55 ust. 2 Konstytucji wyraźnie zezwala na ekstradycję obywateli polskich, jeżeli umowa międzynarodowa dopuszcza taką możliwość. Art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji dopuszcza możliwość ekstradycji obywatela polskiego. Na płaszczyźnie językowej nie zachodzi zatem sprzeczność pomiędzy obiema normami. Art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji przede wszystkim działa w związku z art. 1 tej umowy i nie należy go odczytywać jako uprawnienie państwa, tylko jako względną przeszkodę ekstradycyjną. Niepodobna abstrahować od tego, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji stwarza mechanizm, który może działać wyłącznie na korzyść obywatela polskiego. Mianowicie nawet jeśli w postępowaniu sądowym zostaje przesądzona dopuszczalność wydania, to minister może nie wydać osoby ściganej państwu wzywającemu. Minister nie może wydać obywatela, jeżeli sądy orzekną, że ekstradycja jest niedopuszczalna. Ekstradycja jest instytucją wielowiekową o długiej tradycji. Postępowanie w sprawie ekstradycji jest wieloetapowe. Pierwsze etapy postępowania mają charakter *stricte* prawny. Natomiast na etapie ostatnim państwo podejmuje suwerenną i niezaskarżalną już decyzję. To, czy zostają spełnione standardy konstytucyjne, wymaga spojrzenia łącznego na wszystkie te etapy, a nie na jeden wybrany, ostatni etap.

Prokurator Generalny podniósł, iż postanowienie Ministra Sprawiedliwości o wydaniu osoby ściganej państwu wzywającemu jest rozstrzygnięciem w ramach pewnego etapu szczególnego postępowania karnego, jakim jest postępowanie ekstradycyjne. W związku z tym nie ma mowy o poddaniu tego rozstrzygnięcia Ministra kontroli, na wzór kontroli instancyjnej w postępowaniu administracyjnym. Art. 55 ust. 5 Konstytucji stanowi, że o dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd. Zatem inny organ może orzekać ostatecznie w kwestii samego już aktu ekstradycyjnego, wtedy kiedy sąd uzna dopuszczalność owej ekstradycji. Decyzja Ministra Sprawiedliwości podejmowana jest w określonej sytuacji faktycznej, międzynarodowej, w określonym kontekście i nie jest możliwe, aby była poddawana jakiegokolwiek kontroli instancyjnej.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli

1.1. W skardze konstytucyjnej z 19 sierpnia 2009 r., uzupełnionej pismem procesowym z 20 października 2009 r., skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 1 umowy między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji, sporządzonej w Waszyngtonie dnia 10 lipca 1996 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 93, poz. 1066, ze zm.; dalej: umowa z USA o ekstradycji) z art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 oraz art. 78 Konstytucji.

Zaskarżony art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji stanowi:
 „Żadne z Umawiających się Państw nie jest zobowiązane do wydawania własnych obywateli, jednakże organ wykonujący w Państwie wezwanym będzie mógł dokonać wydania takich osób, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe”.

2. Dopuszczalność skargi konstytucyjnej

2.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny bada, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek obligatoryjnego umorzenia postępowania (zob. wśród wielu: postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. K 31/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 264; 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21; 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47; 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89).

2.1.1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji,
 „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

W myśl art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna powinna zawierać m.in.:

„dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją”.

Z kolei art. 47 ust. 2 ustawy o TK nakłada na skarżącego obowiązek załączenia do skargi wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, z podaniem daty doręczenia, wydanego na podstawie zakwestionowanego aktu normatywnego.

2.1.2. Z unormowań tych wynika, że przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego stanowiące podstawę prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, z którego wydaniem wiąże skarżący zarzut naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych wolności lub praw. Nie można zatem skutecznie kwestionować zgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego bez wcześniejszego ich zastosowania w konkretnej sprawie skarżącego. Rozpoznając wniesioną skargę konstytucyjną, Trybunał Konstytucyjny ma zatem obowiązek ustalić, czy na podstawie zaskarżonego aktu normatywnego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego.

2.1.3. W rozpatrywanej sprawie skarżący kwestionuje zgodność z Konstytucją jednego z postanowień umowy międzynarodowej – art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji. Trybunał Konstytucyjny co do zasady uznał możliwość kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. W wyroku z 18 grudnia 2007 r. w sprawie o sygn. SK 54/05, Trybunał stwierdził, że:

„o dopuszczalności objęcia kontrolą umowy międzynarodowej w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną decydować będą *a casu ad casum* indywidualne cechy danej, zakwestionowanej umowy międzynarodowej, w tym przede wszystkim to, czy była ona normatywną podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach, wolnościach

lub obowiązkach skarżącego” (OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 158, pkt 1.2. części III uzasadnienia).

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być zatem każdy akt, który spełnia łącznie dwa warunki: po pierwsze – zawiera treść normatywną, po drugie – był podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji.

2.2. Przed zbadaniem, czy art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji spełnia wskazane powyżej warunki, Trybunał uznał za konieczne ustalenie pozycji, jaką zajmuje ta umowa w polskim porządku prawnym.

2.2.1. Umowa z USA o ekstradycji została sporządzona w Waszyngtonie 10 lipca 1996 r., a więc w momencie obowiązywania ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.; dalej: Mała Konstytucja) i utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.). Umowa ta, zgodnie z obowiązującym wówczas art. 33 Małej Konstytucji, została ratyfikowana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 20 stycznia 1997 r., weszła w życie 18 września 1999 r. (oświadczenie rządowe z dnia 31 sierpnia 1999 r. w sprawie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji, sporządzonej w Waszyngtonie dnia 10 lipca 1996 r.; Dz. U. Nr 93, poz. 1067), a jej ogłoszenie nastąpiło 20 listopada 1999 r. w Dzienniku Ustaw (Nr 93, poz. 1066).

2.2.2. W konsekwencji zawarcia 25 czerwca 2003 r. w Waszyngtonie porozumienia między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji (Dz. Urz. UE *L* 181 z 19.07.2003, s. 27-33; *polskie wydanie specjalne: rozdział 19, tom 06, P. 161-167*; sprostowanie do Umowy o ekstradycji między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Dz. Urz. UE *L* 193 z 22.07.2008, s. 20-26; dalej: porozumienie między UE a USA o ekstradycji), Rzeczpospolita Polska zawarła 9 czerwca 2006 r. w Warszawie umowę ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki dotyczącą stosowania umowy między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji, sporządzonej dnia 10 lipca 1996 r., zgodnie z artykułem 3 ustęp 2 Porozumienia o ekstradycji między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, podpisanego w Waszyngtonie dnia 25 czerwca 2003 r. (dalej: umowa z USA z 9 czerwca 2006 r.). Sejm uchwalił 26 października 2006 r. ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację umowy z USA z 9 czerwca 2006 r. (Dz. U. Nr 235, poz. 1697). Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikował ją 4 czerwca 2007 r., a jej ogłoszenie nastąpiło 10 maja 2010 r. (Dz. U. Nr 77, poz. 501). Umowa z USA z 9 czerwca 2006 r. weszła w życie 1 lutego 2010 r. (oświadczenie rządowe z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie mocy obowiązującej Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki dotyczącej stosowania Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji, sporządzonej dnia 10 lipca 1996 r., zgodnie z artykułem 3 ustęp 2 Porozumienia o ekstradycji między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, podpisanego w Waszyngtonie dnia 25 czerwca 2003 r., sporządzonej w Warszawie dnia 9 czerwca 2006 r.; Dz. U. Nr 77, poz. 502). Umowa z USA z 9 czerwca 2006 r. nie uchyliła umowy z USA o ekstradycji, a jedynie zmieniła niektóre z jej postanowień (zob. art. 1 umowy z USA z 9 czerwca 2006 r.). W umowie z USA z 9 czerwca 2006 r. nie ma postanowienia uchylającego umowę z USA o ekstradycji, a jej tytuł oraz art. 3 ustęp 2 porozumienia między UE a USA o ekstradycji dowodzą, że strony nie zmierzały do derogowania obowiązującej umowy z USA o ekstradycji, a jedynie odpowiedniego jej dostosowania do nowej sytuacji prawnej powstałej w następstwie zawarcia porozumienia między UE a USA

o ekstradycji. Umowa z USA z 9 czerwca 2006 r. nie zmieniła treści zaskarżonego art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji. W chwili orzekania obowiązuje ta sama norma, którą kwestionuje skarżący, tylko wyrażona w art. 4 ust. 1 załącznika do umowy z USA z 9 czerwca 2006 r.

Do sytuacji skarżącego ma zastosowanie art. 4 umowy z USA z 9 czerwca 2006 r., zgodnie z którym „niniejszej umowy nie stosuje się do wniosków o ekstradycję złożonych przed jej wejściem w życie”. Niniejsze postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną ma charakter konkretny. Oznacza to, że przedmiotem orzekania przez Trybunał może być tylko taki akt normatywny, który był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sądu lub innego organu władzy publicznej o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarżący w niniejszej sprawie jako podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia wskazał art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji. Z tych względów Trybunał w sentencji niniejszego wyroku wskazał art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji.

2.3. Art. 241 ust. 1 Konstytucji stanowi:

„Umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji”.

Przepis ten jednoznacznie rozstrzyga status prawny umów międzynarodowych ratyfikowanych zgodnie z przepisami konstytucyjnymi wcześniej obowiązującymi. Ustrojodawca dokonał przekształcenia tych umów międzynarodowych, które 1) zostały ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych 2) zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw 3) dotyczą kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji.

2.3.1. Umowę z USA o ekstradycji Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikował 20 stycznia 1997 r. Zgodnie z ówczesnie obowiązującym art. 33 Małej Konstytucji:

„1. Prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat.

2. Ratyfikacja i wypowiedzenie umów międzynarodowych dotyczących granic Państwa, sojuszów obronnych oraz umów pociągających za sobą obciążenia finansowe Państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie wymaga upoważnienia wyrażonego w ustawie”.

Art. 33 Małej Konstytucji przewidywał zatem dwa tryby ratyfikacji umów międzynarodowych przez Prezydenta w zależności od treści umowy międzynarodowej. Po uchwaleniu ustawy upoważniającej Prezydent ratyfikował umowy międzynarodowe dotyczące granic państwa, sojuszów obronnych oraz umów pociągających za sobą obciążenia finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie. Ratyfikacji pozostałych umów międzynarodowych Prezydent dokonywał samodzielnie. Niezależnie od trybu ratyfikacji Prezydent miał obowiązek zawiadomienia Sejmu i Senatu o każdym ratyfikowaniu umowy międzynarodowej. A przy tym w art. 33 ust. 2 Małej Konstytucji ustrojodawca enumeratywnie wymienił umowy międzynarodowe, których ratyfikacja wymagała upoważnienia wyrażonego w ustawie. Tylko zatem umowy międzynarodowe dotyczące granic państwa, sojuszów obronnych oraz umów pociągających za sobą obciążenia finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie mogły być ratyfikowane po wyrażeniu upoważnienia ustawowego.

2.3.2. Umowa z USA o ekstradycji nie dotyczyła granic państwa lub sojuszów obronnych; nie wiązała się też z obciążeniem finansów państwa w takim stopniu, aby

można ją kwalifikować jako umowę międzynarodową, której ratyfikacja wymagała upoważnienia wyrażonego w ustawie. Umowa z USA o ekstradycji nie wiązała się również z koniecznością zmian w ustawodawstwie, ponieważ art. 541 § 1 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 13, poz. 96, ze zm.) stanowił, że przepisów działu XII zatytułowanego „Postępowanie w sprawach karnych w stosunkach międzynarodowych”, a więc również przepisów regulujących ekstradycję, nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, stanowi inaczej.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że umowa z USA o ekstradycji została ratyfikowana zgodnie z art. 33 Małej Konstytucji.

2.3.3. Umowa z USA o ekstradycji została ogłoszona w Dzienniku Ustaw 20 listopada 1999 r., a więc już po wejściu w życie Konstytucji. W związku z tym nasuwa się pytanie: czy art. 241 ust. 1 Konstytucji odnosi się tylko do ratyfikowanych umów międzynarodowych, których ogłoszenie nastąpiło przed wejściem w życie Konstytucji, czy również do ratyfikowanych umów międzynarodowych, których ogłoszenie nastąpiło po wejściu jej w życie.

2.3.4. Trybunał stwierdza, że z treści art. 241 ust. 1 Konstytucji nie wynika, że stosuje się on tylko do ratyfikowanych umów międzynarodowych, których ogłoszenie nastąpiło przed wejściem w życie Konstytucji. Interpretacja funkcjonalna wzmacnia takie rozumienie wskazanego przepisu Konstytucji. Celem ustanowienia art. 241 ust. 1 Konstytucji było bowiem dostosowanie wszystkich zastanych ratyfikowanych umów międzynarodowych do regulacji nowej ustawy zasadniczej. Z tego też względu art. 241 ust. 1 Konstytucji ma zastosowanie do ratyfikowanych przed jej wejściem w życie umów międzynarodowych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw zarówno przed jej wejściem w życie, jak i po jej wejściu w życie, o ile dotyczą kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji. W ten sam sposób art. 241 ust. 1 Konstytucji interpretują Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 441/05 oraz przedstawiciele nauki prawa (zob. L. Garlicki, Komentarz do art. 241, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 3-7 i M. Laskowska, *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2010, s. 84-89).

2.3.5. Konkludując, Trybunał stwierdza, że umowa z USA o ekstradycji spełnia każdy z trzech warunków zawartych w art. 241 ust. 1 Konstytucji: została ratyfikowana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 33 Małej Konstytucji, została ogłoszona w Dzienniku Ustaw, dotyczy kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji, tj. wolności obywatelskich określonych w Konstytucji (art. 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji) – wolności od ekstradycji obywatela polskiego. Na gruncie obowiązującej Konstytucji umowa z USA o ekstradycji jest zatem umową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

2.4. Trybunał Konstytucyjny uznał również za konieczne rozważenie, jaki skutek prawny dla obowiązywania umowy z USA o ekstradycji w polskim porządku prawnym miało wejście w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. i jej art. 55 w brzmieniu do 6 listopada 2006 r., a więc przed wejściem w życie ustawy z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 200, poz. 1471; dalej: ustawa o zmianie Konstytucji). Zgodnie z art. 55 Konstytucji w brzmieniu do 6 listopada 2006 r.:

- „1. Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana.
2. Zakazana jest ekstradycja osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych.
3. W sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd”.

Art. 55 ust. 1 Konstytucji w brzmieniu do 6 listopada 2006 r. wyraźnie zakazywał zatem ekstradycji obywatela polskiego. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji:

„Żadne z Umawiających się Państw nie jest zobowiązane do wydawania własnych obywateli, jednakże organ wykonujący w Państwie wezwanym będzie mógł dokonać wydania takich osób, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe”.

2.4.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustrojodawca nie ustanowił w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. reguły derogującej „automatycznie” niezgodne z nią akty normatywne, w szczególności umowy międzynarodowe. Dlatego Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie derogowała art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji z polskiego porządku prawnego.

2.4.2. Eliminacja niezgodnej z Konstytucją umowy międzynarodowej z polskiego porządku prawnego może być dokonana tylko zgodnie z regułami w niej wyrażonymi, tzn. w wyniku uchylecia lub odpowiedniej zmiany umowy międzynarodowej przez upoważnione do tego podmioty, bądź w następstwie wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o jej niekonstytucyjności. Żadne z tych zdarzeń nie występuje w przypadku art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji.

2.5. Oceniając, czy art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji zawiera treści normatywne, Trybunał kieruje się ukształtowanymi w swym orzecznictwie dyrektywami:

- 1) decydujące znaczenie ma treść, a nie forma aktu jako kryterium oceny jego normatywności (definicja materialna),
- 2) ocena charakteru prawnego aktu dokonywana jest z uwzględnieniem systemowego powiązania tego aktu z innymi aktami systemu prawnego uznawanymi niewątpliwie za normatywne,
- 3) przyjęcie domniemania normatywności aktów prawnych w razie wątpliwości co do charakteru prawnego kontrolowanego aktu prawnego.

2.5.1. Wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych aktów prawnych są nieodłączną cechą systemu prawnego. Zwłaszcza współczesny system prawny odznacza się znaczną różnorodnością doniosłych społecznie aktów prawnych o niekiedy trudnym do zdefiniowania charakterze prawnym. Co więcej, Trybunał Konstytucyjny niezmiennie stoi na stanowisku, że jeżeli w danym akcie prawnym organu władzy publicznej odnajdujemy jakąkolwiek treść normatywną, to nie ma podstaw wyłączenia go spod kontroli konstytucyjności czy legalności, zwłaszcza wtedy gdy w grę wchodzi ochrona praw i wolności człowieka i obywatela – co stanowi swoiste domniemanie normatywności aktów prawnych. W przeciwnym razie takie akty pozostawałyby poza kontrolą ich konstytucyjności lub legalności (zob. podobnie w wyrokach: z 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 127, pkt 3 części III uzasadnienia oraz z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109, pkt. 1.5-1.6 części III uzasadnienia).

2.5.2. Odnosząc wskazane dyrektywy do zaskarżonego art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postanowienie to wyraża elementy normy prawnej upoważniającej organ wykonujący (w Polsce – Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego lub osobę wyznaczoną przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, w Stanach Zjednoczonych Ameryki – Sekretarza Stanu lub osobę wyznaczoną przez Sekretarza Stanu – art. 25 umowy z USA o ekstradycji) do wydania własnych obywateli ściganych w postępowaniu karnym lub uznanych winnymi przestępstw stanowiących podstawę wydania przez organy w państwie wzywającym, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe. W art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji strony wyznaczyły zatem takie elementy normy prawnej, jak upoważniony podmiot, czynność, której ma on dokonać, podmiot tej czynności, okoliczności

zastosowania normy i przesłanki, którymi ma się kierować podmiot upoważniony. Należy także zauważyć, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji w obowiązującym systemie prawnym jest powiązany zarówno z art. 55 Konstytucji, jak i art. 615 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), których normatywność nie budzi wątpliwości.

2.6. Na mocy art. 79 ust. 1 Konstytucji, naruszenie konstytucyjnych praw lub wolności jest następstwem wydania ostatecznego orzeczenia przez sąd lub organ administracji publicznej na podstawie niekonstytucyjnych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego. Z treści tego przepisu wynika, że skarga konstytucyjna jest dopuszczalna wyłącznie wtedy, gdy skarżący wskaże ostateczne orzeczenie, z którego wydaniem wiąże naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych. Wskazanie ostatecznego orzeczenia umożliwia weryfikację interesu prawnego skarżącego w domaganiu się od Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcia o zgodności z Konstytucją aktu normatywnego będącego podstawą prawną tego orzeczenia (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 17 czerwca 1998 r., sygn. Ts 22/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 76 i 8 września 1999 r., sygn. Ts 87/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 182).

2.6.1. Pojęcie „ostateczne orzeczenie” jest autonomiczne wobec pojęć używanych w ustawowych przepisach prawa formalnego. Oznacza to, że ustalając jego znaczenie, nie można wprost odwoływać się do pojęć ukształtowanych na gruncie ustawowych regulacji proceduralnych. Wyrażenie „ostateczne orzeczenie” nie występuje zresztą w żadnej z obowiązujących ustaw normujących kwestie proceduralne. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na to, że wyrażenie: „ostateczne orzeczenie” jest pojęciem o możliwie najogólniejszym charakterze, odnoszącym się do każdego rodzaju końcowych rozstrzygnięć, podejmowanych w każdym postępowaniu przed sądami i organami administracji publicznej (zob. postanowienie z 5 grudnia 1997 r., sygn. Ts 14/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 9).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że ostatecznym orzeczeniem jest takie, które w sposób władczy określa sytuację prawną skarżącego w zakresie przysługujących mu praw lub wolności określonych w Konstytucji (zob. postanowienie TK z 7 września 1998 r., sygn. Ts 67/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 75 i późniejsze).

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w postanowieniu z 24 listopada 2004 r., sygn. Ts 57/04, że: „(...) przesłanki wydania w sprawie ostatecznego orzeczenia (art. 79 ust. 1 *in fine* Konstytucji) nie można utożsamiać z przesłanką wyczerpania drogi prawnej (art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Są to regulacje ściśle powiązane, ale nie tożsame. Warunek, polegający na wydaniu przez sąd lub organ administracji publicznej orzeczenia dotyczącego konstytucyjnych wolności, praw lub obowiązków skarżącego, jest ustanowiony w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Jego konsekwencją jest przewidziana w art. 47 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powinność załączenia do skargi konstytucyjnej «wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia». Natomiast warunek «wyczerpania drogi prawnej» został ustanowiony w art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w ramach przyznanej ustawodawcy kompetencji do określenia zasad wnoszenia skarg konstytucyjnych i dlatego ustawodawca mógł wyłączyć zastosowanie tego warunku w sytuacji, gdy droga prawna nie jest przewidziana. Przyjąć należy, iż w ramach określenia zasad składania skarg konstytucyjnych, art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym precyzuje tylko, jaki jest termin ich składania oraz co oznacza pojęcie «ostateczności orzeczenia», od którego doręczenia biegnie termin do złożenia skargi konstytucyjnej. Zgodnie z ustawą jeżeli brak jest środków zaskarżenia, warunek wyczerpania drogi

prawnej nie ma znaczenia, a skarżący może złożyć skargę konstytucyjną, przyjmując za jej podstawę orzeczenie odnoszące się do przysługujących mu konstytucyjnych wolności lub praw lub obciążających go konstytucyjnych obowiązków. Nie można natomiast przyjmować, iż ustawodawca «zwykły» ma prawo modyfikowania konstytucyjnych warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej, a w szczególności, iż może modyfikować te przesłanki, które precyzyjnie zostały określone w samej Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie bowiem podkreślał, że to ustawy winny być interpretowane przez pryzmat Konstytucji, zaś interpretowanie Konstytucji przy odwoływaniu się do treści pojęć użytych w ustawach byłoby zaprzeczeniem znaczenia Konstytucji jako «najwyższego prawa» (OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 300).

2.6.2. Jak już stwierdził Trybunał, skarga konstytucyjna jest dopuszczalna wyłącznie wtedy, gdy skarżący wskaże ostateczne orzeczenie, z którego wydaniem wiąże naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych. Wskazanie, które rozstrzygnięcie skarżący uznaje za ostateczne orzeczenie, współwyznacza granice skargi konstytucyjnej, a więc wiąże Trybunał na mocy art. 66 ustawy o TK. Oznacza to, że Trybunał nie może wyręczać skarżącego w spełnieniu obowiązku wskazania w skardze konstytucyjnej ostatecznego orzeczenia (zob. postanowienie z 17 listopada 1999 r., sygn. Ts 87/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 183).

2.6.3. Ze skargi konstytucyjnej z 19 sierpnia 2009 r. wynika, że skarżący upatruje naruszenia jego konstytucyjnych praw lub wolności w związku z wydaniem przez Sąd Apelacyjny w Krakowie, II Wydział Karny, postanowienia z 28 lipca 2009 r. (sygn. akt II AKz 296/09), utrzymującego w mocy postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie, Wydziału III Karnego, z 9 czerwca 2009 r. (sygn. akt III Kop 48/09). Z kolei w piśmie procesowym z 20 października 2009 r. skarżący stwierdził, że ostatecznym rozstrzygnięciem o jego prawach jest postanowienie Ministra Sprawiedliwości z 24 sierpnia 2009 r. o wydaniu i częściowej odmowie wydania państwu obcemu osoby ściganej (sygn. PR VI Oz 597/08/E; dalej: postanowienie Ministra Sprawiedliwości). Pismo procesowe z 20 października 2009 r. z uwagi na jego charakter i treść nie jest odrębną (nową) skargą konstytucyjną wniesioną do Trybunału Konstytucyjnego, ale pismem, którym skarżący zmodyfikował skargę konstytucyjną z 19 sierpnia 2009 r. W piśmie tym skarżący napisał:

„Odnosnie sposobu naruszenia wolności lub praw skarżącego, to w pierwszej kolejności podnoszę, iż w związku z wydaniem w dniu 24.08.2009 r. przez Ministra Sprawiedliwości postanowienia o wydaniu i częściowej odmowie wydania skarżącego Stanom Zjednoczonym Ameryki, uzupełniam skargę konstytucyjną [podkreślenie skarżącego], wskazując wprost na postanowienie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24.08.2009 r. do sygn. PR VI Oz 597/08/E jako ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach skarżącego”.

2.6.4. Zgodnie z obowiązującymi w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasadami dyspozycyjności i skargowości, Trybunał jest zobowiązany potraktować pismo skarżącego z 20 października 2009 r. jako merytoryczną modyfikację skargi, polegającą na wskazaniu jako ostatecznego orzeczenia w jego sprawie postanowienia Ministra Sprawiedliwości z 24 sierpnia 2009 r. W związku z tym dla niniejszego postępowania istotne jest ustalenie, czy wskazane przez skarżącego rozstrzygnięcie jest faktycznie ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

2.7. Postępowanie ekstradycyjne

2.7.1. Przepisy k.p.k. ukształtowały trzy etapy postępowania ekstradycyjnego. Pierwszy etap, gdy organ państwa obcego (wzywającego) złoży wniosek ekstradycyjny,

toczy się przed prokuratorem. Prokurator przesłuchuje osobę, której dotyczy wniosek ekstradycyjny, i w miarę potrzeby zabezpiecza dowody znajdujące się w kraju. Wniesienie sprawy przez prokuratora do właściwego miejscowo sądu okręgowego otwiera drugi etap postępowania ekstradycyjnego. W trzecim, ostatnim etapie, postępowanie ekstradycyjne prowadzi Minister Sprawiedliwości, który może wydać osobę ściganą państwu obcemu albo odmówić jej wydania (zob. S. Steinborn, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 2, red. J. Grajewski, Warszawa 2010, s. 733-734).

Jak stanowią przepisy k.p.k., o dopuszczalności wydania ściganego orzeka sąd okręgowy w postanowieniu wydawanym na posiedzeniu. Przed wydaniem postanowienia sąd umożliwia osobie ściganej złożenie wyjaśnień ustnie lub na piśmie, a w razie wniosku o wydanie w celu przeprowadzenia postępowania karnego, na uzasadniony wniosek tej osoby, przeprowadza dowody znajdujące się w kraju (art. 603 § 1 k.p.k.). Obrońca osoby ściganej ma prawo wziąć udział w posiedzeniu (art. 603 § 2 k.p.k.).

Zgodnie z art. 604 § 1 k.p.k., wydanie jest niedopuszczalne, jeżeli: 1) osoba, której wniosek dotyczy, jest obywatelem polskim albo korzysta w Rzeczypospolitej Polskiej z prawa azylu; 2) czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego albo gdy ustawa uznaje, że czyn nie stanowi przestępstwa albo że sprawca nie popełnia przestępstwa lub nie podlega karze; 3) nastąpiło przedawnienie; 4) postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone; 5) byłoby ono sprzeczne z polskim prawem; 6) zachodzi uzasadniona obawa, że w państwie żądającym wydania wobec osoby wydanej może zostać orzeczona lub wykonana kara śmierci; 7) zachodzi uzasadniona obawa, że w państwie żądającym wydania może dojść do naruszenia wolności i praw osoby wydanej; 8) dotyczy osoby ściganej za popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych.

Z kolei w myśl 604 § 2 k.p.k., wydania można odmówić w szczególności, jeżeli: 1) osoba, której wniosek dotyczy, ma w Rzeczypospolitej Polskiej stałe miejsce zamieszkania; 2) przestępstwo zostało popełnione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo na polskim statku wodnym lub powietrznym; 3) co do tego samego czynu tej samej osoby toczy się postępowanie karne; 4) przestępstwo podlega ściganiu z oskarżenia prywatnego; 5) według prawa państwa, które złożyło wniosek o wydanie, przestępstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności do roku lub karą łagodniejszą albo orzeczono taką karę; 6) przestępstwo, w związku z którym żąda się wydania, jest przestępstwem o charakterze wojskowym lub skarbowym, albo o charakterze politycznym innym niż określone w § 1 pkt 8 oraz 7) państwo, które złożyło wniosek o wydanie, nie zapewnia wzajemności.

2.7.2. W sytuacji związania Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikowaną umową międzynarodową, jak ma to miejsce w rozpatrywanej sprawie, zgodnie z art. 615 § 2 k.p.k. wymienionych przepisów (działu XIII k.p.k.) nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną albo akt prawny regulujący działanie międzynarodowego trybunału karnego stanowi inaczej. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 29 sierpnia 2007 r. (sygn. akt II KK 134/07) OSNwSK nr 1/2007, poz. 1887:

„W art. 615 § 2 k.p.k. określono, iż przepisów działu XIII k.p.k. (w tym także art. 611b k.p.k.) nie stosuje się, jeśli umowa międzynarodowa, której Polska jest stroną, stanowi inaczej. Łączy się to z konstytucyjną zasadą pierwszeństwa umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Polskę nad ustawą, gdy tej ostatniej nie da się pogodzić ze wspomnianą umową”.

Mimo zmiany k.p.k. nadal aktualny jest pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w postanowieniu z 29 lipca 1997 r. (sygn. akt II KKN 313/97) OSNKW nr 9-10/1997, poz. 85, że:

„ustawodawca pozostawił sądowi orzekającemu w przedmiocie wniosku państwa obcego o wydanie osoby ściganej swobodę orzekania w tym sensie, że jest on władny stwierdzić, czy z obowiązujących przepisów prawa, w tym wiążących Polskę dwu- i wielostronnych traktatów międzynarodowych, wynika *in concreto* dopuszczalność, czy niedopuszczalność wydania tej osoby państwu wnioskującemu”.

2.7.3. Sądy orzekające w sprawie skarżącego musiały zatem stosować przepisy k.p.k. z uwzględnieniem postanowień umowy z USA o ekstradycji.

2.7.4. Ściganemu, o którego wydanie złożyło wniosek państwo wzywające, przysługuje zażalenie na postanowienie sądu poprzedzające rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości o jego wydaniu albo niewydaniu państwu wzywającemu (art. 603 k.p.k.). Kontrola sądu rozpatrującego zażalenie ogranicza się jednak wyłącznie do stwierdzenia, czy zachodzą przeszkody skutkujące niedopuszczalnością uwzględnienia wniosku państwa obcego o wydanie osoby ściganej wymienione w art. 604 § 1 k.p.k. lub w odpowiedniej umowie międzynarodowej, ponieważ okoliczności wskazane w art. 604 § 2 k.p.k., na podstawie których można odmówić wydania, nie mogą być podstawą stwierdzenia przez sąd, że wydanie jest prawnie niedopuszczalne (zob. M. Płachta, [w:] J. Grajewski, L. K. Paprzycki, M. Płachta, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 2, Kraków 2003, s. 604-606; S. Steinborn, *op. cit.*, s. 751-752; P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 468-682*, t. 3, red. P. Hofmański, Warszawa 2007, s. 593-594 oraz postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 12 listopada 2007 r., sygn. akt II AKz 339/07, Lex nr 357215).

2.7.5. Zgodnie z art. 603 § 3 k.p.k., jeżeli sąd orzeknie o niedopuszczalności wydania, wydanie nie może nastąpić. Natomiast, jeżeli sąd stwierdzi, że wydanie jest dopuszczalne, Minister Sprawiedliwości wydaje osobę ściganą władzom obcego państwa albo odmawia jej wydania z powodu wystąpienia tzw. względnych przeszkód ekstradycyjnych wyliczonych w art. 604 § 2 k.p.k. bądź przeszkód o innym charakterze, w tym politycznych czy humanitarnych (zob. M. Płachta, *op. cit.*, s. 595; S. Steinborn, *op. cit.*, s. 742; P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *op. cit.*, s. 585).

2.7.6. W art. 603 § 5 oraz art. 603a § 5 k.p.k. ustawodawca użył czasownika „rozstrzyga” w odniesieniu do czynności Ministra Sprawiedliwości w postępowaniu ekstradycyjnym, co mogłoby *prima facie* sugerować, że to Minister Sprawiedliwości ostatecznie kształtuje sytuację prawną osoby ściganej. Ustalenie sensu czynności „rozstrzygania” przez Ministra Sprawiedliwości na gruncie art. 603 § 5 oraz art. 603a § 5 k.p.k. wymaga odwołania się do ukształtowanej praktyki, przyjętego w polskim porządku prawnym modelu postępowania ekstradycyjnego i celu tego postępowania.

Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 17 października 1996 r. (sygn. akt I KZP 27/96, OSNKW nr 1-2/1997, poz. 1), wyraził pogląd, że „Nie można się też zgodzić z wywodami (...), że pozytywna opinia w sprawie ekstradycyjnej nie kończy postępowania w rozumieniu art. 463 § 1 k.p.k., ponieważ nie jest wiążąca dla Prokuratora Generalnego [obecnie: Ministra Sprawiedliwości]. Pomijając już fakt, że art. 463 § 1 k.p.k. [obecnie: art. 519 zdanie pierwsze k.p.k.] nie stawia żadnych wymagań co do wiążącego charakteru zaskarżonego kasacją orzeczenia, należy ponadto dokładniej wyjaśnić znaczenie użytego w art. 533 § 2 k.p.k. [obecnie: art. 603 § 3 k.p.k.] określenia «wiążące».

Przepis ten, stanowiąc, że wiążące jest prawomocne postanowienie sądu stwierdzające prawną niedopuszczalność ekstradycji, przesądza tylko o tym, że w takiej sytuacji Prokurator Generalny [obecnie: Minister Sprawiedliwości] nie może podjąć pozytywnej decyzji o wydaniu podejrzanego. Niewłaściwe byłoby jednak wnioskowanie *a contrario* z art. 533 § 2 k.p.k. [obecnie: art. 603 § 3 k.p.k.], że Prokurator Generalny [obecnie: Minister Sprawiedliwości] nie jest w żadnym sensie związany postanowieniem sądu

stwierdzającym prawną dopuszczalność ekstradycji. Prokurator Generalny [obecnie: Minister Sprawiedliwości] nie jest nią związany w tym sensie, że mimo stwierdzenia dopuszczalności ekstradycji może, z innych niż prawne powodów, odmówić wydania podejrzanego. Opinia ta jest jednak wiążąca w innym sensie. Prokurator Generalny [obecnie: Minister Sprawiedliwości] nie może mianowicie, wbrew opinii sądu, na podstawie własnej odmiennej oceny przesłanek prawnych uznać, że ekstradycja jest w danym przypadku prawnie niedopuszczalna. Kwestia bowiem stwierdzenia prawnej dopuszczalności ekstradycji została przez obowiązujące uregulowanie pozostawiona w kompetencji sądu”.

Przedstawiona interpretacja Sądu Najwyższego poprzednio obowiązujących przepisów k.p.k. zachowuje nadal aktualność.

2.7.7. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że na gruncie obowiązującego k.p.k., jeżeli sąd wyda postanowienie o niedopuszczalności wydania, to Minister Sprawiedliwości nie może wydać osoby ściganej władzom państwa wzywającego. Orzeczenie sądu o dopuszczalności wydania osoby ściganej władzom państwa wzywającego jest również wiążące dla Ministra Sprawiedliwości w tym sensie, że nie może on wbrew orzeczeniu sądu uznać prawnej niedopuszczalności wydania. W tej sytuacji jednak Minister Sprawiedliwości może wydać osobę ściganą władzom państwa wzywającego albo odmówić jej wydania.

2.7.8. Z dotychczasowych ustaleń wynika, że przyjęty w polskim prawie model postępowania ekstradycyjnego oparty jest na rozstrzygnięciu dopuszczalności ekstradycji przez sąd (art. 55 ust. 5 Konstytucji oraz art. 603 w związku z art. 604 § 1 k.p.k.), a następnie rozstrzygnięciu przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości wniosku o wydanie osoby ściganej władzom obcego państwa.

Specyfikę tego postępowania trafnie opisał Z. Cybichowski:

„Wydanie ma dwie strony: prawną i polityczną; pierwsza obejmuje bezstronne rozstrzygnięcie kwestyj prawnych, do czego sąd najwięcej jest powołany; druga dotyczy stosunków z zagranicą, a tu powinna rozstrzygać decyzja rządu. Wniosek o wydanie, prawnie nie uzasadniony, nie powinien być uwzględniony z powodów politycznych, lecz polityka może wymagać odrzucenia wniosku, który jest prawnie usprawiedliwiony, np. w razie wybuchu rewolucji w kraju wzywającym lub na mocy prawa represaliów” (Z. Cybichowski, *Prawo międzynarodowe. Publiczne i prywatne*, Warszawa 1932, s. 528-529).

2.7.9. Powierzenie sądom rozpatrzenia, czy nie zachodzi jedna z bezwzględnych przeszkód wydania osoby ściganej władzom państwa wzywającego, a następnie Ministrowi Sprawiedliwości rozstrzygnięcia wniosku o wydanie osoby ściganej władzom państwa wzywającego zapewnia efektywną realizację celu postępowania ekstradycyjnego, jakim jest przekazanie tak szybko, jak to możliwe, osoby ściganej, aby przeprowadzić jej proces przed właściwym miejscowo i rzeczowo sądem państwa wzywającego.

2.7.10. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że faktyczne wydanie osoby ściganej władzom państwa wzywającego poprzedza bezpośrednio nie postępowanie sądowe, lecz *sui generis* postępowanie prowadzone przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie przepisów k.p.k. Postanowienie sądu o niedopuszczalności wydania powoduje, że nie może ono nastąpić. Z kolei postanowienie sądu o dopuszczalności wydania skutkuje tym, że Minister Sprawiedliwości nie może wbrew orzeczeniu sądu, na podstawie własnej odmiennej oceny przesłanek prawnych, uznać, że ekstradycja jest w danym przypadku niedopuszczalna; może jednak odmówić ekstradycji z powodu wystąpienia tzw. względnych przeszkód ekstradycyjnych wyliczonych w art. 604 § 2 k.p.k. albo przeszkód o innym charakterze, np. politycznych czy humanitarnych.

2.8. W orzecznictwie Trybunału utrwalił się pogląd, że orzeczenie władzy publicznej ma charakter ostateczny, gdy skarżącemu nie przysługuje już od niego środek odwoławczy, ani też nie toczy się żadne postępowanie, w ramach którego orzeczenie to może zostać zmienione lub uchylone. Trybunał Konstytucyjny może wkroczyć dopiero po wyczerpaniu wszelkich procedur pozwalających na rozstrzygnięcie sprawy. Skarga konstytucyjna spełnia więc przesłankę przewidzianą w art. 79 Konstytucji dopiero wtedy, gdy nie istnieją już żadne możliwości poddania wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia przewidzianej procedurą kontroli (zob. postanowienie TK z: 5 grudnia 1997 r., sygn. Ts 14/97; 21 stycznia 1998 r., sygn. Ts 27/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 19; 20 maja 1998 r., sygn. Ts 76/98, OTK ZU Aneks/1999, poz. 53; 1 września 1998 r., sygn. Ts 107/98, OTK ZU Aneks/1999, poz. 79).

2.8.1. W sprawie skarżącego Sąd Apelacyjny w Krakowie w postanowieniu z 28 lipca 2009 r. (sygn. akt II AKz 296/09) utrzymał w mocy zaskarżone przez niego postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z 9 czerwca 2009 r. (sygn. akt III Kop 48/09) o dopuszczalności wydania stronie amerykańskiej skarżącego w celu przeprowadzenia postępowania karnego w sprawie 07-80128-CR-Hurley dotyczącej oszustwa, oraz niedopuszczalności wydania stronie amerykańskiej skarżącego w celu przeprowadzenia postępowania karnego w sprawie 05-80089-CR-Cohn dotyczącej fałszywego oświadczenia i krzywoprzysięstwa. Następnie Minister Sprawiedliwości postanowił o wydaniu i częściowej odmowie wydania państwu obcemu osoby ściganej – skarżącego (postanowienie z 24 sierpnia 2009 r., sygn. PR VI Oz 597/08/E).

2.9. Kierując się potrzebą jak najpełniejszej ochrony konstytucyjnych praw i wolności, Trybunał stwierdza, że w postępowaniu ekstradycyjnym zarówno postanowieniu sądu apelacyjnego rozstrzygającemu zażalenie na postanowienie sądu okręgowego, jak i postanowieniu Ministra Sprawiedliwości można przypisać charakter ostatecznego rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 79 Konstytucji. W postępowaniu ekstradycyjnym orzeczenie sądu ostatecznie kształtuje sytuację prawną osoby ściganej w zakresie dopuszczalności wydania osoby ściganej państwu wzywającemu, a postanowienie Ministra Sprawiedliwości ostatecznie rozstrzyga, czy osoba ścigana zostanie faktycznie wydana państwu wzywającemu, czy też nie dojdzie do jej wydania.

W zależności, które z tych rozstrzygnięć wskaże skarżący jako ostateczne w jego sprawie – upływ trzymiesięcznego terminu wniesienia skargi konstytucyjnej będzie liczony od doręczenia bądź postanowienia sądu apelacyjnego wydanego na skutek zażalenia, bądź postanowienia Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie wydania państwu obcemu osoby ściganej. Skarżący może zatem kwestionować konstytucyjność zarówno przepisów prawnych, na podstawie których sąd orzekł o dopuszczalności ekstradycji, jak i przepisów prawnych, na podstawie których Minister Sprawiedliwości rozstrzygnął w przedmiocie wydania państwu obcemu osoby ściganej.

2.10. Ponownie rozpatrując sprawę dopuszczalności wydania skarżącego po rozpoznaniu przez Sąd Najwyższy kasacji wniesionej przez Prokuratora Generalnego, Sąd Okręgowy w Krakowie, Wydział III Karny w postanowieniu z 9 czerwca 2009 r. (sygn. akt III Kop 48/09) wskazał art. 4 umowy z USA o ekstradycji jako podstawę swojego rozstrzygnięcia. Również Sąd Apelacyjny w Krakowie, rozpatrując zażalenie skarżącego na postanowienie sądu pierwszej instancji, odwoływał się w uzasadnieniu swojego orzeczenia do art. 4 umowy z USA o ekstradycji (postanowienie z 28 lipca 2009 r., sygn. akt II Akz 296/09). Minister Sprawiedliwości nie wskazał w ogóle podstawy prawnej wydania postanowienia z 24 sierpnia 2009 r. o wydaniu i częściowej odmowie wydania państwu obcemu osoby ściganej (sygn. PR VI Oz 597/08/E).

2.11. Podstawa prawna ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie

2.11.1. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przedmiotem jego kontroli w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej jest podstawa prawna wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Pojęcie „podstawa prawna” ma przy tym autonomiczne znaczenie na gruncie przepisów konstytucyjnych regulujących instytucję skargi konstytucyjnej. Z uwagi na charakter skargi konstytucyjnej nie może być ono utożsamiane wyłącznie z przepisem, który stanowił normatywną (kompetencyjną, proceduralną) podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia. Takie zawężenie rozumienia pojęcia „podstawa prawna” prowadziłoby bowiem w konsekwencji do zanegowania istoty skargi konstytucyjnej. Skarga ta jest środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, służącym eliminacji z porządku prawnego niekonstytucyjnego aktu normatywnego. O tym, że zaskarżony akt normatywny był w znaczeniu konstytucyjnym podstawą ostatecznego orzeczenia, można generalnie mówić wtedy, gdy owo rozstrzygnięcie – przy tym samym przedmiocie i zakresie sprawy – byłoby lub mogłoby być inne w przypadku nieobowiązania normy prawnej o treści kwestionowanej przez skarżącego. Nie ma przy tym decydującego znaczenia, czy organ prowadzący zakończoną sprawę powołał kwestionowany przez skarżącego przepis *explicite*, czy też przepis ten był merytoryczną przesłanką zastosowania prawa w danej sprawie (zob. postanowienia TK z: 9 listopada 1999 r., sygn. Ts 19/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 181; 6 lutego 2001 r., sygn. Ts 139/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 40).

2.11.2. Jak stwierdził Trybunał w pkt. 2.5.2. części III uzasadnienia niniejszego wyroku, art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji wyraża elementy normy prawnej, która upoważnia organ wykonujący (w Polsce – Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego lub osobę wyznaczoną przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, w Stanach Zjednoczonych Ameryki – Sekretarza Stanu lub osobę wyznaczoną przez Sekretarza Stanu) do wydania własnych obywateli ściganych w postępowaniu karnym lub uznanych winnymi przestępstw stanowiących podstawę wydania przez organy w państwie wzywającym, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe. Sądy orzekające w przedmiocie ekstradycji skarżącego musiały również zastosować art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, co wynika z art. 55 ust. 2 Konstytucji oraz art. 615 § 2 k.p.k.

2.11.3. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżony art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji był podstawą postanowienia Ministra Sprawiedliwości, które skarżący wskazał jako ostateczne orzeczenie w jego sprawie i w związku z tym może być poddany kontroli konstytucyjności w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

3. Kwestia zgodności art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji z art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji

3.1. Zdaniem skarżącego, art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest niezgodny z art. 55 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ możliwość ekstradycji obywatela polskiego nie wynika z treści umowy międzynarodowej, która jedynie odsyła do systemu prawa i pozostawia rozstrzygnięcie dopuszczalności ekstradycji obywatela polskiego urzędnikowi w ramach uznania administracyjnego, dodatkowo bez klarownych przesłanek takiego uznania. Poza tym art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest zupełnie niedookreślony i nieostry, a przez to sprzeczny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego. Wszelkie ograniczenia zakazu ekstradycji muszą być sformułowane wprost, zgodnie ze standardami konstytucyjnymi, szczególnie że tak poważne ograniczenie suwerenności

państwa jest bezpośrednio powiązane z najdalej idącym ograniczeniem prawa obywatelskiego do bycia sądzonym we własnym kraju i faktycznym pozbawieniem opieki obywatela polskiego przez własne państwo. Umowa międzynarodowa, o której mowa w art. 55 ust. 2 Konstytucji, musi wskazywać, czy jest możliwa ekstradycja obywatela polskiego, w sposób niebudzący wątpliwości. Ponadto skarżący zarzucił niezgodność art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji z zasadą pewności prawa, ponieważ treść zaskarżonego postanowienia umowy z USA o ekstradycji nie pozwala stwierdzić, czy w ogóle wynika z niego możliwość ekstradycji obywatela polskiego jako wyjątku od zakazu ekstradycji obywateli polskich, a także jakimi przesłankami ma kierować się organ administracyjny przy podejmowaniu decyzji.

3.2. Art. 55 ust. 1 i 2 Konstytucji stanowi:

„Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 2 i 3” (art. 55 ust. 1);

„Ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję:

- 1) został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz
- 2) stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku” (art. 55 ust. 2).

Obowiązujący art. 55 ust. 1 i 2 Konstytucji jest wynikiem nowelizacji Konstytucji ustawą o zmianie Konstytucji. W poprzedniej wersji art. 55 Konstytucji nie przewidywał ekstradycji obywatela polskiego.

3.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w art. 55 ust. 1 ustrojodawca w 2006 r. wyraził zakaz ekstradycji obywatela polskiego, ale też wskazał od niego wyjątki, odsyłając do art. 55 ust. 2 i 3 Konstytucji. Art. 55 ust. 1 Konstytucji nie może być zatem właściwie zinterpretowany, jeżeli pominie się przepisy, do których ustrojodawca odsyła. Jak wynika z art. 55 ust. 2 Konstytucji ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli spełnione zostaną łącznie następujące warunki:

- 1) możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem;
- 2) czyn objęty wnioskiem o ekstradycję został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) czyn objęty wnioskiem o ekstradycję stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na jej terytorium, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku.

3.4. Jak wykazał Trybunał Konstytucyjny w pkt. 2.3 tej części uzasadnienia, umowa z USA o ekstradycji, na gruncie obowiązującej Konstytucji, jest umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, a więc spełnia jeden z warunków, przewidzianych w art. 55 ust. 2 Konstytucji: „ekstradycja obywatela

polskiego może być dokonana (...), jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej (...)"

3.5. Skarżący w *petitum* skargi wskazał jako wzorzec kontroli art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że art. 2 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej, ponieważ nie wynikają z niego wprost żadne konkretne prawa lub wolności. Dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności w trybie skargi konstytucyjnej podstawy poszukiwać należy nie w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, lecz w konkretnych przepisach Konstytucji wyrażających określone wolności i prawa. Trybunał nie wyklucza jednak przywołania art. 2 Konstytucji w skardze konstytucyjnej jako wzorca kontroli konstytucyjności, wówczas gdy obok niego skarżący wskazuje inną normę konstytucyjną, statuującą wolność lub prawo (zob. wyroki TK z: 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2; 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003 poz. 102).

W rozpatrywanej sprawie skarżący wskazał w *petitum* skargi art. 2 Konstytucji w związku z zarzutem naruszenia art. 55 ust. 1 i 2 Konstytucji, a więc tych przepisów Konstytucji, które statuują prawo podmiotowe przysługujące każdemu obywatelowi polskiemu. Ponadto w uzasadnieniu podniósł, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest niezgodny z art. 55 ust. 1 i wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą pewności prawa ze względu na „niedookreśloność” i „nieostrość”. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 2 Konstytucji może pełnić funkcję pomocniczego wzorca kontroli w rozpatrywanej sprawie.

3.6. Skarżący zarzuca, że z treści umowy z USA o ekstradycji nie wynika możliwość ekstradycji obywatela polskiego, która jedynie odsyła do systemu prawa i pozostawia rozstrzygnięcie dopuszczalności ekstradycji obywatela polskiego urzędnikowi w ramach uznania administracyjnego, dodatkowo bez klarownych przesłanek takiego uznania. Zdaniem skarżącego umowa międzynarodowa, o której mowa w art. 55 ust. 2 Konstytucji, musi, w sposób niebudzący wątpliwości, wskazywać, czy jest możliwa ekstradycja obywatela polskiego. Tymczasem art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest zupełnie niedookreślony i nieostry, a przez to sprzeczny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego. W ocenie skarżącego, wszelkie ograniczenia zakazu ekstradycji muszą być sformułowane wprost, szczególnie że tak poważne ograniczenie suwerenności państwa jest bezpośrednio powiązane z najdalej idącym ograniczeniem prawa obywatelskiego do bycia sądzonym we własnym kraju i faktycznym pozbawieniem opieki obywatela polskiego przez własne państwo.

3.7. Polska jest stroną licznych, dwustronnych oraz wielostronnych, umów międzynarodowych o ekstradycji. Umowy te zasadniczo mają podobną systematykę: w pierwszej kolejności tworzą ogólne zobowiązanie do uwzględniania wniosków ekstradycyjnych, w dalszej kolejności określają przesłanki uwzględnienia wniosku ekstradycyjnego i przeszkody ekstradycyjne, a następnie określają tryb postępowania w sprawach wniosków ekstradycyjnych uregulowanych umową międzynarodową.

3.8. Umowa z USA o ekstradycji odpowiada tej charakterystyce. Zgodnie z art. 1 tej umowy,

„Umawiające się Państwa zobowiązują się do wzajemnego wydawania, zgodnie z postanowieniami niniejszej umowy, osób, które przez organy w Państwie wzywającym są ścigane w postępowaniu karnym lub zostały uznane winnymi przestępstw stanowiących podstawę wydania”.

Dalsze postanowienia umowy z USA o ekstradycji określają przesłanki warunkujące powstanie takiego zobowiązania. Art. 2 oraz art. 3 umowy z USA o ekstradycji wyznaczają katalog przestępstw, których popełnienie przez osobę objętą wnioskiem ekstradycyjnym może stanowić podstawę wydania, natomiast art. 4-8 umowy z USA o ekstradycji wskazują ewentualne przeszkody ekstradycyjne. Z kolei art. 9-22 umowy z USA o ekstradycji regulują niektóre aspekty trybu postępowania w sprawie wniosków ekstradycyjnych składanych na podstawie umowy.

3.8.1. Określone w umowach o ekstradycji przeszkody ekstradycyjne mogą mieć charakter bezwzględny lub względny. W przypadku bezwzględnych przeszkód ekstradycyjnych w umowie z USA o ekstradycji używa się zwrotu „wydanie nie nastąpi”, natomiast w przypadku przeszkód o charakterze względnym – zwrotów: „Państwo wezwane może odmówić wydania” (art. 6) lub „Żadne z Umawiających się Państw nie jest zobowiązane” (art. 4 ust. 1). Bezwzględnymi przeszkodami ekstradycyjnymi w umowie z USA o ekstradycji są:

- 1) polityczny lub wojskowy charakter przestępstwa (art. 5);
- 2) prawomocne skazanie lub uniewinnienie osoby ściganej w państwie wezwanym (zasada *ne bis in idem*) (art. 7) oraz
- 3) przedawnienie karalności (art. 8).

Charakter względnych przeszkód ekstradycyjnych mają natomiast:

- a) obywatelstwo osoby objętej wnioskiem (art. 4) oraz
- b) zagrożenie karą śmierci w państwie wzywającym (art. 6).

Zgodnie z kontrolowanym art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji: „Żadne z Umawiających się Państw nie jest zobowiązane do wydawania własnych obywateli, jednakże organ wykonujący w Państwie wezwanym, będzie mógł dokonać wydania takich osób, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe”. Z treści tego postanowienia wynika, że obywatelstwo nie jest bezwzględną przeszkodą ekstradycyjną, a jedynie państwo wezwane może odmówić wydania własnego obywatela.

3.8.2. Z przedstawionego w rozpatrywanej sprawie stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych (pismo z 12 lipca 2010 r., sygn. DPT-224/2010/61210/JTW/78698) wynika, że spośród umów międzynarodowych zawartych przez Polskę, klauzulę opcjonalną, zgodnie z którą obywatelstwo polskie stanowi wyłącznie względną przeszkodę ekstradycyjną, oprócz umowy z USA o ekstradycji, zawierają: Europejska konwencja o ekstradycji, sporządzona w Paryżu dnia 13 grudnia 1957 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 70, poz. 307) – art. 6 ust. 1 lit. a: „Każda z Umawiających się Stron ma prawo do odmowy wydania własnych obywateli”; Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Australią o ekstradycji, sporządzona w Kanberze dnia 3 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 5, poz. 51) – art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze: „Każda z Umawiających się Stron ma prawo odmowy ekstradycji własnych obywateli” oraz traktat między Rzeczpospolitą Polską a Wielką Brytanią o wydawaniu zbiegłych przestępców, podpisany w Warszawie dnia 11 stycznia 1932 r. (Dz. U. z 1934 r. Nr 17, poz. 135, ze zm.) – art. 4: „Każda ze Stron zastrzega sobie prawa odmowy lub zgody na wydawanie drugiej Stronie swych własnych poddanych lub obywateli”. W przypadku pozostałych dwustronnych umów ekstradycyjnych zawartych przez Polskę, obywatelstwo polskie stanowi bezwzględną przeszkodę ekstradycyjną.

3.8.3. Stany Zjednoczone Ameryki dążą od wielu lat w praktyce traktatowej do ograniczenia lub wyłączenia możliwości odmowy wydania osoby ściganej wyłącznie ze względu na obywatelstwo (zob. M.J. Garcia, Ch. Doyle, *Extradition To and From the*

United States: Overview of the Law and Recent Treaties, CRS Report for Congress 2010, s. 13).

Minister Spraw Zagranicznych w przywołanym piśmie z 12 lipca 2010 r. wskazał, że zakaz odmowy uwzględnienia wniosku o wydanie wyłącznie ze względu na obywatelstwo osoby objętej wnioskiem wyrażają wprost umowy bilateralne zawarte przez Stany Zjednoczone z: Argentyną, Belize, Estonią, Indiami, Jordanią, Łotwą, Litwą, Paragwajem, Peru, Rumunią, Republiką Południowej Afryki, Sri Lanką, Trynidadem i Tobago, Wielką Brytanią, Włochami, Zimbabwę, a także Szwajcarią, z tym, że w odniesieniu do ostatniej z wymienionych umów międzynarodowych odmowa wydania ze względu na obywatelstwo może mieć miejsce, jeżeli państwo wezwane ma jurysdykcję do przeprowadzenia postępowania karnego względem osoby objętej wnioskiem w zakresie przestępstwa objętego wnioskiem ekstradycyjnym.

Umowy zawarte przez Stany Zjednoczone z Chile, Portugalią, Słowacją i Wenezuelą zawierają tzw. proste klauzule opcjonalne, wskazujące, że „zgodnie z postanowieniami Umowy żadne Umawiające się Państwo nie będzie zobowiązane do wydawania własnych obywateli”. Umowy te nie potwierdzają wprost uprawnienia państw do wydania własnych obywateli, a jednocześnie nie wprowadzają obywatelstwa państwa wezwanego jako bezwzględnej przeszkody ekstradycyjnej.

Klauzule o brzmieniu zasadniczo identycznym z art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji występują w traktatach ekstradycyjnych zawartych przez Stany Zjednoczone z: Australią, Koreą, Hiszpanią (1970 r.), Malezją i Nową Zelandią.

Podobne klauzule, jak zamieszczona w art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, występują również w umowach ekstradycyjnych zawartych przez Stany Zjednoczone z Austrią, Brazylią, Cyprzem, Holandią (1988 r.) i Meksykiem, z tym że w treści tych klauzul są odesłania do prawa krajowego, np. „Żadne z Umawiających się Państw nie jest zobowiązane do wydawania własnych obywateli, jednakże organ wykonujący w Państwie wezwanym będzie mógł dokonać wydania takich osób, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe, a prawo Państwa wezwanego nie stoi temu na przeszkodzie” (umowa USA-Austria).

Umowy zawarte przez Stany Zjednoczone z Bułgarią i Malcią zawierają rozwiązania pośrednie. Wprowadzają katalog przestępstw, w odniesieniu do których odmowa wydania nie może nastąpić ze względu na obywatelstwo osoby objętej wnioskiem, a dodatkowo potwierdzają istnienie uprawnienia organu wykonawczego do wyrażenia zgody na wydanie obywateli własnych w odniesieniu do przestępstw spoza tego katalogu.

Umowy zawarte przez Stany Zjednoczone z Belgią, Francją, Luksemburgiem oraz Węgrami przewidują natomiast wzajemny brak obowiązku wydawania obywateli własnych, a jednocześnie upoważniają Stany Zjednoczone do wydawania obywateli własnych, np. „Żadna Umawiająca się Strona nie będzie zobowiązana do wydawania własnych obywateli, jednakże organ wykonawczy Stanów Zjednoczonych będzie mógł dokonać wydania takich osób, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe” (umowa USA-Belgia).

Odmienne i szczególne rozwiązania zawierają umowy Stanów Zjednoczonych z Japonią, Boliwią oraz Grecją. Wszystkie one dopuszczają jednak w pewnych okolicznościach wydanie obywateli własnych.

Spośród wymienionych państw posiadających umowy ekstradycyjne z USA m.in. Brazylia, Bułgaria, Malta i Włochy wyłączają lub ograniczają w konstytucjach dopuszczalność ekstradycji własnych obywateli.

3.9. Art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest przykładem klauzuli opcjonalnej, która statuuje możliwość uchylenia się od wydania własnego obywatela. Postanowienie to

należy jednak interpretować z uwzględnieniem art. 1 umowy z USA o ekstradycji, z którego wynika obowiązek wydawania wszystkich osób ściganych w postępowaniu karnym lub uznanych winnymi przestępstw stanowiących podstawę wydania bez względu na obywatelstwo. Wbrew twierdzeniom skarżącego, z umowy z USA o ekstradycji wynika zatem możliwość ekstradycji obywatela polskiego, a tym samym spełniony jest warunek wyrażony w art. 55 ust. 1 i 2 Konstytucji, że ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana, „(...) jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej (...)”.

Ustrojodawca nie wymaga, by ratyfikowana umowa międzynarodowa nakazywała ekstradycję obywatela polskiego. Warunkiem wystarczającym ekstradycji obywatela polskiego, w myśl przepisów Konstytucji, jest regulacja zawarta w ratyfikowanej umowie międzynarodowej, z której wynika taka możliwość. Innymi słowy, ekstradycja obywatela polskiego jest dopuszczalna nie tylko wtedy, gdy ratyfikowana umowa międzynarodowa wprowadza taki obowiązek, lecz także wtedy, gdy wynika z niej tylko taka możliwość.

Z art. 1 umowy z USA o ekstradycji wynika obowiązek wydawania wszystkich osób ściganych w postępowaniu karnym lub uznanych winnymi przestępstw stanowiących podstawę wydania, ale art. 4 ust. 1 tej umowy daje podstawę do uchylenia się od tego obowiązku, ponieważ obywatelstwo nie jest bezwzględnie przeszkodą ekstradycji.

3.10. Skarżący zarzuca również, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest niedookreślony i nieostry, a przez to narusza zasadę pewności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

3.10.1. Nakaz określoności przepisów prawnych, rozumiany jako wymaganie formułowania tychże przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji, jeśli chodzi o ustalenie ich znaczenia i skutków prawnych, traktuje się jako jeden z elementów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, wynikający z art. 2 Konstytucji (zob. zwłaszcza orzeczenia TK z: 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13; 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12 oraz wyroki z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13). Choć zasada określoności nakazuje z dużą ostrożnością posługiwać się w stanowionym prawie zwrotami niedookreślonymi, nie da się zupełnie ich wyeliminować (zob. uchwałę TK z 6 listopada 1991 r., sygn. W 2/91, OTK w 1991 r., poz. 20 oraz wyroki z: 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163 i 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99).

Już w sprawie o sygn. W 2/91 Trybunał stwierdził, że:

„posługiwanie się w prawie (...) pojęciami nieostrymi nie można *a priori* traktować jako uchybienia legislacyjnego. Często bowiem skonstruowanie określonej normy prawnej przy ich pomocy stanowi jedyne rozsądne wyjście. Na straży właściwego zastosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wykazanie przesłanek, jakie legły u podstaw zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej przy użyciu tego rodzaju nieostrego pojęcia”.

W wyroku z 28 października 2009 r., w sprawie o sygn. Kp 3/09, podsumowującym dorobek orzecniczy (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138, pkt 6.2. części III uzasadnienia), wydanym w pełnym składzie, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „Norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do

okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu.

Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji”.

W orzecznictwie Trybunału przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji, jeśli chodzi o ustalenie ich znaczenia i skutków prawnych.

Jasność przepisu ma gwarantować jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw.

Poprawność przepisów prawa oznacza zgodność przepisu z wymogami poprawnej legislacji, których wyrazem są Zasady techniki prawodawczej. Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów, tzn. wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wysłowienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność (tamże oraz powołane tam orzeczenia TK).

Jednocześnie Trybunał zwrócił uwagę, że „W celu uznania niekonstytucyjności regulacji, której wnioskodawca stawia zarzut niedookreślonej, nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne stwierdzenie nieokreśloności tekstu prawa. Nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym wypadku uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału. Zdaniem Trybunału, niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające” (tamże, pkt 6.3.1. części III uzasadnienia oraz powołane tam orzeczenia TK).

Trybunał stwierdził również, że „Ocena konstytucyjności aktu normatywnego zawsze musi mieć charakter złożony. W wypadku określoności, złożoność tego procesu dostrzegana jest na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w odniesieniu do analizy samej określoności uwzględnić należy najpierw wspomniane wyżej aspekty testu określoności (precyzyjność, jasność, poprawność), a następnie we właściwej proporcji odnieść je do charakteru badanej regulacji. Drugą płaszczyznę stanowi kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności norm. Na kontekst ten składa się wykładnia całości reguł, zasad i

wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego wcześniej kontroli z formalnego punktu widzenia (określoności właśnie)” (*tamże*).

3.10.2. Każda umowa międzynarodowa, bez względu na to, kiedy została zawarta, i niezależnie od jej przedmiotu i procedury wprowadzenia do polskiego systemu prawa, musi być zgodna z Konstytucją i podlega kognicji Trybunału (art. 188 pkt 1 Konstytucji). Z Konstytucji wynika zatem obowiązek wszystkich organów władzy publicznej RP biorących udział w procedurze związania RP umową międzynarodową do zapewnienia, by jej postanowienia były zgodne z ustawą zasadniczą. W szczególności obowiązek ten adresowany jest do Rady Ministrów jako podmiotu upoważnionego do zawierania umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzania i wypowiedzania innych umów (art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji).

Kontrolując konstytucyjność umów międzynarodowych Trybunał Konstytucyjny musi jednak uwzględniać ich specyfikę. W tym zakresie Trybunał podziela stanowisko wyrażone w czasie rozprawy przez przedstawicieli Ministra Spraw Zagranicznych, że umowę międzynarodową od aktów prawa wewnętrznego odróżniają następujące cechy: Po pierwsze, państwa-strony, kształtując treść umowy, nie mają pełnej swobody ustalania jej treści – z samej istoty umowy wynika bowiem, że jest ona wynikiem kompromisu uwzględniającego interesy i wartości suwerennych państw, o ile ostatecznie mają one wolę związać się daną umową. Po drugie, umowa międzynarodowa nie tylko godzi interesy państw-stron, ale konstruowana jest w taki sposób, aby nadawała się do stosowania w co najmniej dwóch porządkach prawnych, z uwzględnieniem ich wartości i tradycji. Po trzecie, podczas interpretacji umowy międzynarodowej należy stosować metody interpretacji i narzędzia semantyczne wykształcone w ramach doktryny autonomicznej wykładni w prawie międzynarodowym, w celu ustalenia zgodnej woli państw-stron. W ten sposób unika się sytuacji, że umowa międzynarodowa ma inną treść w każdym ze stosujących ją państw. I po czwarte, umowa międzynarodowa wywiera podwójny skutek: może przyznawać prawa lub nakładać obowiązki, w tym także na obywateli niebędących stronami tej umowy (skutek w prawie wewnętrznym), oraz zobowiązuje państwa-strony do określonego działania w celu lojalnego wykonania przyjętego zobowiązania.

Trybunał stwierdza, że konieczność pogodzenia różnych kultur i wyrastających z nich systemów prawnych powoduje, że zasada określoności przepisów prawnych rozumiana z takim samym rygoryzmem jak w odniesieniu do przepisów krajowych mogłaby stać się przeszkodą w zawieraniu umów międzynarodowych z innymi państwami. Biorąc pod uwagę, że umowy międzynarodowe są konsensualnymi źródłami prawa, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada określoności przepisów prawnych ma jedynie odpowiednie zastosowanie do postanowień umów międzynarodowych. Dokonując oceny zgodności umów międzynarodowych z zasadą określoności przepisów prawnych, należy mieć na uwadze w szczególności potrzebę współpracy z innymi krajami, o której mowa we wstępie do Konstytucji: „(...) świadomości potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej (...)”.

3.10.3. Odnosząc powyższe ustalenia do zarzutu niezgodności art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji w kontekście wskazanych przez skarżącego wzorców: art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji, Trybunał stwierdza, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji nie można interpretować w oderwaniu od pozostałych postanowień umowy. Postanowienie to nie stanowi bowiem samodzielnej podstawy wydania obywatela polskiego. Ekstradycja obywatela polskiego jest możliwa wyłącznie wtedy, gdy zostały spełnione inne przesłanki dopuszczalności wniosku i po prawomocnym orzeczeniu sądu, że nie zachodzi jedna z określonych w art. 604 § 1 k.p.k. bezwzględnych przeszkód ekstradycyjnych.

Trybunał stwierdza również, że z uwagi na uwarunkowania polityczne związane z wydaniem osoby ściganej władzom państwa wzywającego, udział Ministra Sprawiedliwości w postępowaniu ekstradycyjnym jest konsekwencją konstytucyjnej kompetencji Rady Ministrów do prowadzenia polityki zagranicznej (art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 9 Konstytucji) oraz podziału władz (art. 10 Konstytucji).

Jednocześnie Trybunał zauważa, że przyznanie organowi wykonawczemu państwa-strony, w art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, upoważnienia do wydania własnego obywatela, „(...) jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe”, nie oznacza przyznania temu organowi władzy uznaniowej o charakterze absolutnym i oderwanym od jakichkolwiek kryteriów legalności działania. Postanowienie to dopuszcza bowiem zgodę Ministra Sprawiedliwości na wydanie obywatela polskiego jedynie wówczas, gdy jest to „możliwe”, a także „właściwe”.

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych (pismo z 12 lipca 2010 r., sygn. DPT-224/2010/61210/JTW/78698), że termin „możliwość” odnosi się zarówno do dopuszczalności uwzględnienia wniosku o wydanie w świetle przesłanek i przeszkód ekstradycyjnych określonych w samej umowie o ekstradycji oraz przepisach k.p.k., jak też do możliwości czysto faktycznej, uzależnionej np. od faktycznego przebywania osoby objętej wnioskiem pod władzą jurysdykcyjną państwa wezwanego czy jej stanu zdrowia.

Z kolei określenie wydania mianem „właściwego” odnosi się do sfery suwerennych kompetencji państwa wezwanego, podejmującego decyzję o wydaniu osoby objętej wnioskiem, na którą mogą mieć wpływ względy natury innej niż tylko prawne. O dopuszczalności wydania osoby ściganej państwu wzywającemu orzeka sąd na podstawie właściwych postanowień umów międzynarodowych wiążących Polskę oraz art. 604 § 1 k.p.k., a następnie wniosek o ekstradycję rozstrzyga organ władzy wykonawczej – Minister Sprawiedliwości. W sytuacji gdy sąd orzeknie niedopuszczalność ekstradycji, Minister Sprawiedliwości nie może wydać osoby ściganej państwu wzywającemu. Natomiast jeżeli sąd stwierdzi, że ekstradycja jest dopuszczalna, Minister Sprawiedliwości może wydać osobę ściganą państwu wzywającemu albo omówić jej wydania z powodów wystąpienia względnych przeszkód ekstradycyjnych wyliczonych w art. 604 § 2 k.p.k. bądź przeszkód o innych charakterze, w tym politycznych czy humanitarnych.

3.11. Za nietrafne należy uznać zarzuty skarżącego, że Rzeczpospolita Polska jako strona umowy z USA o ekstradycji nie chciała ekstradycji swoich obywateli, gdyż umowa ta weszła w życie już po przyjęciu Konstytucji, która wprowadzała bezwzględny zakaz ekstradycji obywatela polskiego, a zmiany w Konstytucji dokonane w celu wprowadzenia wyjątku od generalnego zakazu ekstradycji obywateli polskich związane były z regulacjami dotyczącymi europejskiego nakazu aresztowania.

Umowa z USA o ekstradycji została sporządzona w Waszyngtonie 10 lipca 1996 r., a więc w momencie obowiązywania Małej Konstytucji i utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r., które nie normowały zakazu ekstradycji obywatela polskiego. W momencie zatem zawierania umowy z USA o ekstradycji i jej ratyfikacji w polskim systemie prawa nie obowiązywała norma bezwzględnie zakazująca ekstradycji obywatela polskiego. Natomiast zmiana Konstytucji dokonana ustawą o zmianie Konstytucji, jakkolwiek była następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r. w sprawie o sygn. P 1/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42), który orzekł o niekonstytucyjności art. 607t § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, to nie była ograniczona tylko do implementacji europejskiego nakazu aresztowania.

W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie Konstytucji, Prezydent, który wniósł ów projekt, wskazał, że nowelizacja ustawy zasadniczej „dotyczyć będzie również wydania na podstawie wniosku złożonego przez Międzynarodowy Trybunał Karny osoby posiadającej obywatelstwo polskie” (druk sejmowy nr 580, V kadencji, s. 3). W opinii o projekcie tej ustawy oraz o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druki sejmowe nr 580 i 581), sporządzonej na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, P. Hofmański zwracał uwagę, że „ekstradycja może występować w trzech różnych postaciach, jako:

- wydanie państwu obcemu (uregulowana w rozdziale 65 k.p.k.),
- przekazanie innemu państwu członkowskiemu Unii Europejskiej (uregulowane w rozdziale 65a k.p.k.) oraz
- dostarczenie osoby Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu (uregulowane w rozdziale 66a k.p.k.)” (*Opinia o projekcie ustawy o zmianie Konstytucji RP oraz o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania Karnego (Druki nr 580 i nr 581) z 1 czerwca 2006 r., [w:] Nowelizacja art. 55 Konstytucji RP przez Sejm V kadencji, Druki sejmowe nr 580, 876, Biuro Analiz Sejmowych Kancelaria Sejmu 2006 nr 1, s. 20; tak samo: A. Grzelak, ekspert ds. legislacji, Opinia prawna w sprawie projektów ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego (druki nr 580 i 581) z 8 czerwca 2006 r., [w:] Nowelizacja art. 55 Konstytucji RP przez Sejm V kadencji, Druki sejmowe nr 580, 876, Biuro Analiz Sejmowych, Kancelaria Sejmu, 2006 nr 1, s. 22-23).*

Te opinie ekspertów były przedmiotem dyskusji na posiedzeniach Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia przedstawionych przez Prezydenta RP projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (zob. *Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia przedstawionych przez Prezydenta RP projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (nr 2), nr 972/V kadencji z 21 sierpnia 2006 r.*).

Sama treść obowiązującego art. 55 Konstytucji dowodzi wreszcie, że celem dokonanej przez parlament nowelizacji ustawy zasadniczej z 8 września 2006 r. nie było wyłącznie umożliwienie stosowania w polskim porządku prawnym instytucji europejskiego nakazu aresztowania. Ustrojodawca wyszedł w ten sposób naprzeciw widocznej wyrażnie tendencji we współczesnym świecie ułatwiania ścigania osób stojących pod zarzutem popełnienia przestępstw innych niż polityczne i uchylających się wskutek ucieczki do innego państwa od stawienia się przed wymiarem sprawiedliwości. Tendencja ta wiąże się z podkreślaniem przez społeczność międzynarodową, w tym w ramach Narodów Zjednoczonych, Rady Europy oraz Unii Europejskiej, potrzeby skutecznego przeciwstawiania się kulturze bezkarności (*culture of impunity*). Przyjęto między innymi, że to, iż osoba ścigana jest obywatelem państwa wezwanego, nie powinno stanowić bezwzględnej przeszkody do jej wydania, o ile inne przesłanki określone w prawie państwa wezwanego nie stoją ku temu na przeszkodzie. Takie podejście zapewnia osądzenie sprawy przez sąd właściwy dla miejsca popełnienia zarzucanego czynu przestępnego oraz uwzględnia w większym stopniu interes osób pokrzywdzonych takim czynem. Do tej wartości nawiązuje w preambule umowa między RP a USA o ekstradycji, stanowiąc, iż jej strony pragną: „zapewnić bardziej skuteczną współpracę pomiędzy obydwooma Państwami w zwalczaniu przestępczości oraz ułatwić stosunki pomiędzy obydwooma Państwami w dziedzinie ekstradycji (...)”.

3.12. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest zgodny z art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

4. Kwestia zgodności art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji z art. 78 Konstytucji

4.1. Zdaniem skarżącego, art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest niezgodny z art. 78 Konstytucji, ponieważ ani wprost, ani poprzez odwołanie się do zasad postępowania administracyjnego nie przewiduje możliwości zaskarżenia uznaniowej decyzji „organu wykonującego”, którym jest Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny. Tymczasem kontrola instancyjna jest szczególnie istotna w przypadkach, gdy decyzja ma charakter arbitralny i uznaniowy. Przy założeniu, że „możliwość”, o jakiej mowa w art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, odnosi się do stanu prawnego, to „właściwość”, w nim wymieniona, odnosi się do kwestii *stricte* politycznych i uznaniowych. Minister Sprawiedliwości jako organ wydający musi wskazać, dlaczego jego zdaniem wydanie danej osoby jest właściwe. Pozostawienie swobodnej decyzji poza kontrolą instancyjną skutkowałoby całkowitą dowolnością i poczuciem bezkarności, jeśli chodzi o decydowanie o dalszych losach i życiu obywatela polskiego.

Zgodnie z art. 78 Konstytucji:

„Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa”.

Przepis ten wyraża zasadę, że jednostka (każda ze stron) ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji w celu sprawdzenia (skontrolowania) ich prawidłowości. Przez orzeczenia i decyzje, o których mowa w art. 78 Konstytucji, należy rozumieć wszelkie rozstrzygnięcia indywidualne kształtujące sytuację prawną jednostki. Prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji przysługuje każdej ze stron postępowania, a jego treścią jest możliwość poddania weryfikacji wszelkich rozstrzygnięć indywidualnych wydanych w pierwszej instancji. Tak rozumiane prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji jest jednym ze środków ochrony praw i wolności, a więc ma charakter proceduralny wobec praw i wolności wyrażonych we wcześniejszych podrozdziałach rozdziału II Konstytucji. Jednocześnie prawo to nie jest absolutne, ponieważ zgodnie z art. 78 zdaniem drugim Konstytucji ustawodawca może wprowadzić wyjątki od niego.

Konstytucja nie precyzuje charakteru tych wyjątków, nie wskazuje ani zakresu podmiotowego, ani przedmiotowego, w jakim odstępstwo od tego prawa jest dopuszczalne. Nie znaczy to jednak, iż ustawodawca ma pełną, niczym nieskrępowaną swobodę ustalania katalogu takich wyjątków. W pierwszym rzędzie należy liczyć się z tym, że nie mogą one prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych. Ponadto nie mogą powodować przekreślenia samej zasady ogólnej, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się *de facto* wyjątkiem od wprowadzanej w różnych postępowaniach jednoinstancyjności. Należy zatem uznać, że odstępstwo od zasady wyznaczonej treścią art. 78 Konstytucji w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiłyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego (zob. wyrok z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42, pkt 2 części III uzasadnienia). Trybunał podziela stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 16 listopada 1999 r. w sprawie o sygn. SK 11/99, że:

„konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu” (OTK ZU nr 7/1999, poz. 158, pkt 2 części III uzasadnienia).

4.2. Jak ustalił Trybunał w pkt. 2.7 części III uzasadnienia niniejszego wyroku, faktyczne wydanie osoby ściganej władzom obcego państwa poprzedza bezpośrednio nie postępowanie sądowe, lecz *sui generis* postępowanie prowadzone przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie przepisów k.p.k. Rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości – jako organu władzy wykonawczej – nie jest zatem decyzją administracyjną w rozumieniu k.p.a. Jednocześnie od rozstrzygnięcia tego k.p.k. nie przewiduje środka odwoławczego.

Osobie ściganej, o której wydanie złożyło wniosek państwo wzywające, przysługuje natomiast zażalenie na poprzedzające rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości postanowienie sądu (art. 603 k.p.k.). Zażalenie dotyczy prawnej dopuszczalności wydania. Sąd sprawdza więc, czy nie zachodzą przeszkody ekstradycji wymienione w art. 604 § 1 k.p.k. lub w odpowiedniej umowie międzynarodowej. Natomiast okoliczności wskazane w art. 604 § 2 k.p.k., na podstawie których można odmówić wydania, nie mogą być podstawą stwierdzenia, że wydanie jest niedopuszczalne. Postanowienie sądu o niedopuszczalności wydania powoduje, że nie może ono nastąpić. Postanowienie sądu, że wydanie jest dopuszczalne, nie przesądza o rozstrzygnięciu Ministra Sprawiedliwości, który ma szeroki zakres swobody w tym względzie.

4.3. Skarżący zarzuca, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest niezgodny z art. 78 Konstytucji, ponieważ ani wprost, ani poprzez odwołanie się do zasad postępowania administracyjnego nie przewiduje możliwości zaskarżenia uznaniowej decyzji Ministra Sprawiedliwości.

4.4. Rozpatrując ten zarzut, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości o wydaniu nie jest decyzją administracyjną, ale rozstrzygnięciem podejmowanym na podstawie przepisów k.p.k., ewentualnie w związku z konkretnymi postanowieniami ratyfikowanych umów międzynarodowych.

4.5. Zgodnie z zaskarżonym art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji „Żadne z Umawiających się Państw nie jest zobowiązane do wydawania własnych obywateli, jednakże organ wykonujący w Państwie wezwanym będzie mógł dokonać wydania takich osób, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe”. Z postanowienia tego nie wynika, że strona nie ma możliwości zaskarżenia do sądu rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o ekstradycji. Ewentualny zarzut niezgodności z art. 78 Konstytucji skarżący mógłby stawiać odpowiednim przepisom k.p.k., a nie art. 4 umowy z USA o ekstradycji, który upoważnia Ministra Sprawiedliwości do wydania własnych obywateli ściganych w postępowaniu karnym lub uznanych winnymi przestępstw stanowiących podstawę wydania przez organy w państwie wzywającym, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe. Skarżący w niniejszej sprawie jak wiadomo nie zaskarżył jednak przepisów k.p.k. będących podstawą prawomocnego orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Krakowie (sygn. akt II AKz 296/09).

4.6. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji nie jest niezgodny z art. 78 Konstytucji.

5. Uchylenie postanowienia tymczasowego

5.1. Postanowieniem tymczasowym z 1 października 2009 r., sygn. Ts 203/09, Trybunał Konstytucyjny wstrzymał wykonanie postanowienia Ministra Sprawiedliwości z 24 sierpnia 2009 r. (sygn. PR VI Oz 597/08/E) o wydaniu i częściowej odmowie wydania

państwu obcemu osoby ściganej – Randy’ego Craiga Levine’a, do czasu rozpoznania jego skargi konstytucyjnej.

5.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że na skutek stwierdzenia zgodności z Konstytucją zaskarżonego przez Randy’ego Craiga Levine’a art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji ustały przyczyny wydania postanowienia tymczasowego z 1 października 2009 r., sygn. Ts 203/09.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne
sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt SK 6/10**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 2011 r., sygn. akt SK 6/10, w zakresie, w jakim stwierdza zgodność art. 4 ust. 1 umowy między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji, sporządzonej w Waszyngtonie dnia 10 lipca 1996 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 93, poz. 1066, ze zm.; dalej: umowa z USA o ekstradycji) z art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji, ponieważ uważam, że: wskazany powyżej przepis jest niezgodny z art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

W skardze konstytucyjnej z 19 sierpnia 2009 r., uzupełnionej pismem procesowym z 20 października 2009 r., którą zostało zainicjowane postępowanie w badanej sprawie, skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji z art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 oraz art. 78 Konstytucji.

Zaskarżony art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji stanowi: „Żadne z Umawiających się Państw nie jest zobowiązane do wydawania własnych obywateli, jednakże organ wykonujący w Państwie wezwanym będzie mógł dokonać wydania takich osób, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe”.

Jako wzorce kontroli konstytucyjnej w sprawie zostały wskazane: art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji oraz art. 78 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest zgodny z art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 78 Konstytucji. Ponadto postanowił na podstawie art. 50 ust. 3 ustawy o TK uchylić postanowienie tymczasowe z 1 października 2009 r., sygn. Ts 203/09, wstrzymujące wykonanie postanowienia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 sierpnia 2009 r. o wydaniu i częściowej odmowie wydania państwu obcemu osoby ściganej (sygn. PR VI Oz 597/08/E).

Nie zgadzam się z wyrokiem w tym zakresie, w jakim stwierdza on zgodność art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji z art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Art. 55 ust. 1 Konstytucji w pierwotnym brzmieniu, tj. w brzmieniu obowiązującym do 6 listopada 2006 r., przewidywał bezwzględny zakaz ekstradycji obywatela polskiego. Tymczasem zgodnie z kwestionowanym art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji: „Żadne z Umawiających się Państw nie jest zobowiązane do wydawania własnych obywateli, jednakże organ wykonujący w Państwie wezwanym będzie mógł dokonać wydania takich osób, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe”. Umowa z USA o ekstradycji dopuszczała zatem możliwość wydawania obywateli polskich, pomimo że do 6 listopada 2006 r. na poziomie konstytucyjnym obowiązywał bezwzględny zakaz ekstradycji własnych obywateli.

Przedstawiona powyżej niespójność została dostrzeżona w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustrojodawca nie ustanowił w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. reguły derogującej „automatycznie” niezgodne z nią akty normatywne, w szczególności umowy międzynarodowe. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie derogowała zatem z polskiego porządku prawnego art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji.

Pomijając tu wątpliwość co do tego, czy do takiej derogacji mogło dojść, jeśli zważyć na to, że umowa z USA o ekstradycji, sporządzona 10 lipca 1996 r. (czyli przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r.), została opublikowana w Dz. U. z 1999 r. Nr 93, poz. 1066 (czyli już po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji), podkreślenia wymaga, że nawet przy zaakceptowaniu stanowiska Trybunału Konstytucyjnego co do tej kwestii należy zauważyć, że pod rządami Konstytucji z 1997 r. w pierwotnym brzmieniu, zakwestionowany przepis pozostawał w opozycji z gwarantowaną przez art. 55 Konstytucji w pierwotnym brzmieniu, ochroną własnych obywateli przed ekstradycją. Pod rządami art. 55 Konstytucji w pierwotnym brzmieniu, ekstradycja obywateli polskich była bowiem bezwzględnie zakazana.

Zgodnie z interpretacją przyjętą przez Trybunał Konstytucyjny, art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji wyraża elementy normy prawnej, która upoważnia organ wykonujący (w Polsce: Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego lub osobę wyznaczoną przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, w Stanach Zjednoczonych Ameryki: Sekretarza Stanu lub osobę wyznaczoną przez Sekretarza Stanu) do wydania własnych obywateli ściganych w postępowaniu karnym lub uznanych winnymi przestępstw stanowiących podstawę wydania przez organy w państwie wzywającym, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe. Sądy orzekające w sprawie ekstradycji skarżącego zobligowane były również zastosować art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, co wynika z art. 55 ust. 2 Konstytucji oraz art. 615 § 2 k.p.k.

W mojej ocenie, dokonując oceny zgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, należy zważyć na stopniowość procedury zmierzającej do wykonania wniosku ekstradycyjnego. Jak wiadomo, postępowanie ekstradycyjne składa się z kilku etapów. Są one takie same niezależnie od tego, czy wniosek ekstradycyjny dotyczy wydania osoby w celu przeprowadzenia przeciwko niej postępowania karnego, czy też wydania w celu wykonania orzeczonej kary lub środka zabezpieczającego. Można tu wyróżnić następujące trzy etapy: postępowanie *quasi*-przygotowawcze, postępowanie przed sądem oraz postępowanie prowadzone przed Ministrem Sprawiedliwości. Jeśli chodzi o ocenę konstytucyjności zaskarżonego przepisu, relewantne są etap drugi – postępowanie przed sądem oraz etap trzeci – postępowanie przed Ministrem Sprawiedliwości.

Organem wykonującym wniosek ekstradycyjny skierowany do Polski na podstawie umowy z USA o ekstradycji jest zarówno sąd orzekający w ramach drugiego etapu postępowania ekstradycyjnego, jak i Minister Sprawiedliwości, działający w ramach etapu trzeciego.

W art. 4 ust. 1 wskazanej powyżej umowy jest mowa o „organie wykonującym” („Żadne z Umawiających się Państw nie jest zobowiązane do wydawania własnych obywateli, jednakże organ wykonujący w Państwie wezwanym będzie mógł dokonać wydania takich osób, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe”), a w świetle art. 25 tej umowy organem wykonującym w Polsce jest Minister Sprawiedliwości („Dla Rzeczypospolitej Polskiej organem wykonującym będzie Minister Sprawiedliwości -

Prokurator Generalny lub osoba wyznaczona przez Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego. Dla Stanów Zjednoczonych Ameryki organem wykonującym będzie Sekretarz Stanu lub osoba wyznaczona przez Sekretarza Stanu”).

Nie sposób jest jednak przyjąć interpretacji, która zakładałaby, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest skierowany wyłącznie do Ministra Sprawiedliwości. Przyjęcie założenia, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest adresowany wyłącznie do Ministra Sprawiedliwości musiałoby prowadzić do wniosku, że ten organ może modyfikować prawomocne orzeczenie sądu wydane w sprawie prawnej dopuszczalności wydania w ramach drugiego etapu postępowania ekstradycyjnego. To zaś pozostawałoby w wyraźnej opozycji w stosunku do brzmienia art. 55 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którym: „W sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd”.

Właściwe odczytanie zarzutu podniesionego w badanej skardze konstytucyjnej wymaga uwzględnienia powyższego założenia.

Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zdaniem skarżącego art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest niezgodny z art. 55 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ możliwość ekstradycji obywatela polskiego nie wynika z treści umowy międzynarodowej, która jedynie odsyła do systemu prawa i pozostawia rozstrzygnięcie dopuszczalności ekstradycji obywatela polskiego urzędnikowi w ramach uznania administracyjnego, dodatkowo bez klarownych przesłanek takiego uznania. Poza tym art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest niedookreślony i nieostry, a przez to sprzeczny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego. Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku, w ocenie skarżącego wszelkie ograniczenia zakazu ekstradycji muszą być sformułowane wprost, zgodnie ze standardami konstytucyjnymi, szczególnie że tak poważne ograniczenie suwerenności państwa jest bezpośrednio powiązane z najdalej idącym ograniczeniem prawa obywatelskiego do bycia sędzonym we własnym kraju i faktycznym pozbawieniem opieki obywatela polskiego przez własne państwo. Umowa międzynarodowa, o której mowa w art. 55 ust. 2 Konstytucji, musi wskazywać, czy jest możliwa ekstradycja obywatela polskiego, w sposób niebudzący wątpliwości. Skarżący zarzucił niezgodność art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji z zasadą pewności prawa, ponieważ treść zaskarżonego postanowienia umowy z USA o ekstradycji nie pozwala stwierdzić, czy w ogóle wynika z niego możliwość ekstradycji obywatela polskiego jako wyjątku od zakazu ekstradycji obywateli polskich, a także jakimi przesłankami ma kierować się organ administracyjny podejmujący decyzję.

Zarzuty podniesione przez skarżącego odnoszą się zatem do art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jako podstawy prawnej wykonywania wniosku ekstradycyjnego zarówno w postępowaniu toczącym się przed sądem, jak i na etapie postępowania przed Ministrem Sprawiedliwości.

Brzmienie art. 55 ust. 1 i 2 Konstytucji jest wynikiem nowelizacji Konstytucji dokonanej ustawą z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 200, poz. 1471). Ze sprawozdań sejmowych wynika, że wskazana powyżej nowelizacja miała na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42), poprzez dopuszczenie możliwości przekazywania obywateli polskich na podstawie europejskiego nakazu aresztowania. Ustawa zmieniająca Konstytucję przyjęła jednak szerszy zakres wyłomu w zakazie wydawania własnych obywateli, nie ograniczyła się bowiem do ekstradycji (z powołanego powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego zapadłego w sprawie P 1/05 europejski nakaz aresztowania jest ekstradycją w rozumieniu Konstytucji) realizowanej w relacjach z państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

W aktualnym brzmieniu art. 55 ust. 1 Konstytucji jako zasadę gwarantuje ochronę własnych obywateli przed ekstradycją (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 października 2010 r., sygn.. SK 26/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 73; zob. także B. Nita, *Ograniczenia ekstradycji po zmianie art. 55 Konstytucji RP a europejski nakaz aresztowania*, Przegląd Sejmowy nr 2/2008, s. 93 i n.; teŹe, *Ograniczenia w przekazywaniu na podstawie europejskiego nakazu aresztowania w demokratycznym państwie prawnym* (część II), „Europejski Przegląd Sądowy” nr 5/2011, s. 4 i n.). Jednocześnie dalsze ustępy tego przepisu dopuszczają odstępstwa od tej zasady. Zgodnie z art. 55 ust. 2 Konstytucji: „Ekstradycja obywatela polskiego moŹe być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeŹeli moŹliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem Źe czyn objęty wnioskiem o ekstradycję: 1) został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz 2) stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili Źłożenia wniosku”. Zgodnie z art. 55 ust. 3 Konstytucji: „Nie wymaga spełnienia warunków określonych w ust. 2 pkt 1 i 2 ekstradycja mająca nastąpić na wniosek sądowego organu międzynarodowego powołanego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej, w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią przeciwko ludzkości, zbrodni wojenną lub zbrodnią agresji”. W myśl zaś art. 55 ust. 4 Konstytucji: „Ekstradycja jest zakazana, jeŹeli dotyczy osoby podejrzanej o popełnienie bez uŹycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych lub jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela”.

Aby ocenić zarzuty podniesione przez skarŹącego relewantne sĄ uregulowania zawarte w art. 55 ust. 1 i 2 Konstytucji.

NaleŹy zauwaŹyć, Źe dopuszczając wyjątek w bezwzględnej, według pierwotnego brzmienia art. 55 Konstytucji, ochronie obywatela polskiego przed ekstradycją, nowe brzmienie art. 55 ust. 2 Konstytucji ograniczyło go na dwa sposoby.

Pierwszym ograniczeniem dopuszczalności przekazywania obywateli polskich, wynikającym z art. 55 ust. 2 Konstytucji w nowym brzmieniu jest bezwzględne wymaganie, aŹeby czyn, którego dotyczy nakaz europejski, został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ze względu na przyjętą w art. 6 § 2 kodeksu karnego w odniesieniu do miejsca popełnienia przestępstwa wielomiejscowość, przepis ten wymaga, aby wszystkie elementy wyznaczające miejsce popełnienia przestępstwa, tj. miejsce, w którym sprawca działał, zaniechał działania, do którego był zobowiązany, oraz miejsce, w którym skutek przestępstwa nastąpił albo miał nastąpić wystąpiły poza terytorium Polski (por. B. Nita, *Ograniczenia ekstradycji...*, s. 93 i n.).

Po drugie, chodzi o uzależnienie dopuszczalności przekazania obywatela polskiego od wymogu, aŹeby czyn, którego dotyczy nakaz europejski, stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili Źłożenia wniosku. Dodatkowym ograniczeniem jest tu zatem wymaganie podwójnej karalności (podwójnej przestępczości) czynu, w związku z którym pozostaje wniosek o ekstradycję. Ograniczenie to nawiązuje do zasady *nullum crimen sine lege* oraz powiązanego z nią zakazu wstecznego oddziaływania prawa. Zasada ta ma w polskim systemie prawnym wymiar konstytucyjny. WyraŹa ją art. 42 ust. 1 Konstytucji. Na gruncie art. 55 ust. 2 Konstytucji warunek podwójnej karalności

(podwójnej przestępności) czynu przyjęty został w postaci ekstremalnej. W piśmiennictwie podkreśla się, że czyn, którego dotyczy wniosek, ma być przestępstwem (upraszczając tu problem) zarówno w czasie popełnienia przestępstwa, jak w czasie złożenia wniosku o przekazanie (por. *tamże*).

Mając na uwadze powyższe, należy się zgodzić z twierdzeniem zawartym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, że w świetle art. 55 ust. 1 i 2 Konstytucji ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli spełnione zostaną łącznie następujące warunki: możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem; czyn objęty wnioskiem o ekstradycję został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; czyn objęty wnioskiem o ekstradycję stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na jej terytorium, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku.

Uproszczeniem jest jednak ograniczenie się do stwierdzenia, że „(...) umowa z USA o ekstradycji, na gruncie obowiązującej Konstytucji, jest umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, a więc spełnia jeden z warunków, przewidzianych w art. 55 ust. 2 Konstytucji: <ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana (...), jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej...>”.

Jak wynika z art. 55 ust. 1 Konstytucji, polscy obywatele są co do zasady chronieni przed ekstradycją. W sytuacjach wskazanych w relewantnym tu art. 55 ust. 2 Konstytucji ochrona wynikająca z art. 55 ust. 1 Konstytucji może być ograniczona, lecz przy wytyczaniu jej granic ustawodawcę wiążą ograniczenia zawarte w samym art. 55 ust. 2 Konstytucji oraz ograniczenia wynikające z innych przepisów Konstytucji, w tym zwłaszcza z art. 2 Konstytucji, wskazanego jako wzorzec kontroli w badanej sprawie. Odstępstwa od gwarantowanej jako zasada ochrony przed ekstradycją muszą być interpretowane z zachowaniem wymogów wynikających z Konstytucji (por. także powołany powyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 października 2010 r., sygn. SK 26/08).

Warto tu prawnoporównawczo odnotować, że analogiczne rozumienie relacji pomiędzy gwarantowaną jako zasada ochroną przed ekstradycją własnych obywateli oraz odstępstwami od tej gwarancji przyjął niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny (Bundesverfassungsgericht) w wyrokach: z 18 lipca 2005 r. (sygn. sygn. 2 BvR 2236/04), z 3 września 2009 r. (2 BvR 1826/09) oraz z 9 października 2009 r. (2 BvR 2115/09) – wszystkie dotyczyły kontroli konstytucyjności przepisów odnoszących się do europejskiego nakazu aresztowania (bliżej zob. B. Nita, *Europejski nakaz aresztowania – europeizacja prawa karnego a standardy konstytucyjne państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” nr 5/2007, s. 56 i n.; teź, *Ograniczenia w przekazywaniu...*, część I, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 4/2011, s. 4 i n. oraz teź: *Ograniczenia w przekazywaniu...*, część II, *op. cit.*, s. 4 i n.).

W świetle art. 55 ust. 1 i 2 Konstytucji, wynikający z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, wyjątek od gwarantowanej obywatelom polskim jako zasada ochrony przed ekstradycją musi być ujęty w taki sposób, aby ograniczenie prawa obywatela do wolności przed ekstradycją mieściło się w granicach wyznaczonych przez wskazany jako wzorzec kontroli w sprawie art. 55 ust. 2 Konstytucji, a nadto przez art. 55 ust. 4 Konstytucji. Z

tego ostatniego przepisu wynika, że ekstradycja (niezależnie od tego, czy dotyczy ma obywatela własnego, czy też obywatela obcego albo bezpaństwowca) jest zakazana, jeżeli dotyczy osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych lub jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela.

W demokratycznym państwie prawnym odstępstwa od gwarantowanej przez art. 55 ust. 1 Konstytucji ochrony własnych obywateli przed ekstradycją muszą spełniać wymogi płynące z zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz określoności przepisów (art. 2 Konstytucji).

W przepisach, o których mowa jest w art. 55 ust. 2 Konstytucji, konieczne jest określenie czytelnych przesłanek, od których będzie zależało wydanie obywatela polskiego. Jak już bowiem wskazano, w świetle Konstytucji niewydawanie własnych obywateli jest regułą, od której Konstytucja dopuszcza wyjątki podlegające ocenie z perspektywy konstytucyjnej zasady proporcjonalności oraz innych zasad konstytucyjnych.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z art. 1 umowy z USA o ekstradycji: „Umawiające się Państwa zobowiązują się do wzajemnego wydawania, zgodnie z postanowieniami niniejszej umowy, osób, które przez organy w Państwie wzywającym są ścigane w postępowaniu karnym lub zostały uznane winnymi przestępstw stanowiących podstawę wydania”. Dalsze postanowienia umowy z USA o ekstradycji określają przesłanki powstania takiego zobowiązania. Art. 2 oraz art. 3 umowy z USA o ekstradycji wyznaczają katalog przestępstw, których popełnienie przez osobę objętą wnioskiem ekstradycyjnym może stanowić podstawę wydania, a art. 4-8 umowy z USA o ekstradycji wskazują ewentualne przeszkody ekstradycyjne. Z kolei art. 9-22 umowy z USA o ekstradycji regulują niektóre aspekty trybu postępowania w sprawie wniosków ekstradycyjnych składanych na podstawie umowy.

W uzasadnieniu wyroku zauważono przy tym, że określone w umowach o ekstradycji przeszkody ekstradycyjne mogą mieć charakter bezwzględny lub względny. W wypadku bezwzględnych przeszkód ekstradycyjnych w umowie z USA o ekstradycji używa się zwrotu „wydanie nie nastąpi”, a w wypadku przeszkód o charakterze względnym – zwrotów: „Państwo wezwane może odmówić wydania” (art. 6) lub „Żadne z Umawiających się Państw nie jest zobowiązane” (art. 4 ust. 1).

W tym kontekście w wyroku podkreślono, że bezwzględnymi przeszkodami ekstradycyjnymi w umowie z USA o ekstradycji są: polityczny lub wojskowy charakter przestępstwa (art. 5); prawomocne skazanie lub uniewinnienie osoby ściganej w państwie wezwanym (zasada *ne bis in idem* (art. 7) oraz przedawnienie karalności (art. 8).

Charakter względnych przeszkód ekstradycyjnych mają: obywatelstwo osoby objętej wnioskiem (art. 4) oraz zagrożenie karą śmierci w państwie wnioskującym (art. 6).

Należy się zgodzić ze stwierdzeniem, że z treści poddanego kontroli przepisu wynika, że obywatelstwo nie jest bezwzględną przeszkodą ekstradycyjną, a jedynie państwo wezwane może odmówić wydania własnego obywatela.

Zaskarżony przepis dopuszcza możliwość wydawania obywateli polskich. Z umowy z USA o ekstradycji rzeczywiście zatem wynika możliwość ekstradycji obywatela polskiego. Ta myśl wyrażona w wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie może być kwestionowana.

Nie sposób jest jednak zgodzić się z dalszą tezą, bezpośrednio następującą po przedstawionej powyżej, iżby tym samym spełniony był warunek wyrażony w art. 55 ust. 1 i 2 Konstytucji, zgodnie z którym ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana, „(...) jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej(...)”.

W świetle art. 55 Konstytucji ustrojodawca nie wymaga, by ratyfikowana umowa międzynarodowa nakazywała ekstradycję obywatela polskiego. Warunkiem wystarczającym ekstradycji obywatela polskiego, w myśl przepisów Konstytucji, jest zatem – tak, jak to stwierdził Trybunał Konstytucyjny – regulacja zawarta w ratyfikowanej umowie międzynarodowej, z której wynika taka możliwość. Problem jest jednak w czym innym.

Przed wszystkim umowa z USA o ekstradycji nie zawiera uregulowania, które stanowiłoby odbicie art. 55 ust. 2 pkt 1 i 2 Konstytucji w zakresie przesłanek zawężających dopuszczalność stanowienia odstępstw od gwarantowanej obywatelom polskim jako zasada ochrony przed ekstradycją.

Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji w kontekście wskazanych przez skarżącego wzorców: art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji, nie można interpretować w oderwaniu od pozostałych postanowień umowy. Przepis ten istotnie nie stanowi bowiem samodzielnej podstawy wydania obywatela polskiego.

Nieporozumieniem jest jednak stwierdzenie, że: „Ekstradycja obywatela polskiego jest możliwa wyłącznie wtedy, jeżeli zostały spełnione inne przesłanki dopuszczalności wniosku i po prawomocnym orzeczeniu sądu, że nie zachodzi jedna z określonych w art. 604 § 1 k.p.k. bezwzględnych przeszkód ekstradycyjnych”.

Jak bowiem stwierdzono we wcześniejszej części wyroku Trybunału Konstytucyjnego, umowa z USA o ekstradycji zawiera samodzielne, bezwzględne oraz względne przeszkody ekstradycyjne. Skoro tak, to ze względu na gwarantowane w art. 615 § 2 k.p.k. pierwszeństwo umów międzynarodowych, wyłączone jest tu wszak sięganie do przesłanek wskazanych w art. 604 § 1 k.p.k.

Jak trafnie wskazano w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 2 marca 2011 r. (sygn. akt II AKz 87/2011, LexPolonica nr 2558668), w wypadku gdy stosunki ekstradycyjne pomiędzy Polską a państwem trzecim regulowane są umową ekstradycyjną, podstaw do odmowy wydania poszukiwać należy w pierwszej kolejności w jej treści, a dopiero kiedy zagadnienie to nie jest umową uregulowane, sięgać należy do unormowań wewnątrz krajowych (tak też na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego Sąd Apelacyjny w Warszawie w postanowieniu z 7 marca 1997 r. (sygn. akt II AKz 76/97, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” nr 11-12/1997, poz. 107). Na aprobatę zasługuje także dalsza teza zawarta we wskazanym powyżej postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Katowicach, że w wypadku gdy strony w umowie międzynarodowej określiły katalog sytuacji, w których wydanie jest niedopuszczalne, to tym samym uznały, iż inne, niewymienione w tym katalogu sytuacje, nie mogą stanowić podstawy odmowy wydania. Państwa te, zawierając umowę, zaciągnęły względem siebie zobowiązanie, że tylko w określonych w tejże umowie wypadkach mogą odmówić wydania osoby ściganej.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 29 sierpnia 2007 r. (sygn. akt II KK 134/07, Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach karnych nr 1/2007, poz. 1887): „W art. 615 § 2 k.p.k. określono, iż przepisów działu XIII k.p.k. nie stosuje się, jeśli umowa międzynarodowa, której Polska jest stroną, stanowi inaczej. Łączy się to z konstytucyjną zasadą pierwszeństwa umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Polskę nad ustawą, gdy tej ostatniej nie da się pogodzić ze wspomnianą umową”.

Pomimo zmiany k.p.k. nadal aktualny jest pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w postanowieniu z 29 lipca 1997 r. (sygn. akt II KKN 313/97, OSNKW nr 9-10/1997, poz. 85), że: „ustawodawca pozostawił sądowi orzekającemu w przedmiocie wniosku państwa

obecno o wydanie osoby ściganej swobodę orzekania w tym sensie, że jest on władny stwierdzić, czy z obowiązujących przepisów prawa, w tym wiążących Polskę dwu- i wielostronnych traktów międzynarodowych, wynika *in concreto* dopuszczalność, czy niedopuszczalność wydania tej osoby państwu wnioskującemu”.

Stosowanie art. 604 § 1 k.p.k. w sprawie, na gruncie której powstał badany problem konstytucyjny, zostało wyłączone przez samodzielne uregulowanie dotyczące przeszkód ekstradycyjnych, zawarte w umowie z USA o ekstradycji.

Należy dodać, że przyjęcie odmiennej interpretacji prowadziło tu do paradoksalnej konsekwencji, zwłaszcza jeżeli zważyć na to, że art. 604 § 1 pkt 1 k.p.k. określa obywatelstwo polskie osoby ściganej jako bezwzględną przeszkodę ekstradycyjną, a umowa z USA o ekstradycji jedynie jako przeszkodę względną! Jeżeliby zatem w sprawie dotyczącej skarżącego wskazany przepis art. 604 § 1 k.p.k. znajdował zastosowanie, kwestia prawnej dopuszczalności ekstradycji musiałaby zostać przez sąd rozstrzygnięta negatywnie ze względu na polskie obywatelstwo sprawcy (art. 604 § 1 pkt 1 k.p.k.).

Jak wskazano powyżej, uregulowanie zawarte w zaskarżonym przepisie nie może być łączone tylko z ostatnim etapem postępowania ekstradycyjnego, tj. z postępowaniem przed Ministrem Sprawiedliwości.

Niedookreśloność przeszkód ekstradycyjnych adresowanych do Ministra Sprawiedliwości, w mojej ocenie, nie stanowi z perspektywy konstytucyjnej problemu, skoro ten może jedynie polepszyć sytuację osoby ściganej. Mając na uwadze tę okoliczność, należy zauważyć, że im szerzej i bardziej uznaniowo określone przesłanki adresowane są do Ministra Sprawiedliwości, tym większe szanse na to, że w sprawie dotyczącej konkretnej osoby ściganej Minister Sprawiedliwości uzna, że zachodzą okoliczności wyłączające wydanie.

Rzecz natomiast w tym, że prawidłowo odczytany art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji odnosi się także do sądu orzekającego w sprawie prawnej dopuszczalności ekstradycji.

Jak już wskazano, art. 55 ust. 1 Konstytucji poręcza własnym obywatelom ochronę przed ekstradycją, zaś art. 55 ust. 2 Konstytucji dopuszcza odstępstwa od tej zasady, „gdy możliwość taka wynika z umowy międzynarodowej”. Z tych przepisów Konstytucji oraz powołanego przez skarżącego jako wzorzec kontroli w sprawie art. 2 Konstytucji wynika, że odstępstwa od gwarantowanej własnym obywatelom jako zasada ochrony przed ekstradycją muszą być precyzyjnie określone.

Standardu tego nie spełnia zaskarżone uregulowanie. Konstytucja, a konkretnie jej art. 55 ust. 2, wyjątkowo zezwala na ekstradycję obywatela polskiego, „jeżeli możliwość taka wynika (...) z umowy międzynarodowej”. Tymczasem zakwestionowany przepis umowy z USA o ekstradycji decyzję o wydaniu własnego obywatela powierza uznaniu organu wykonującego (w moim przekonaniu jest nim zarówno sąd, jak i Minister Sprawiedliwości), który ma oceniać „właściwość i możliwość wydania” na podstawie niesprecyzowanych bliżej przepisów.

Mając na względzie niedookreśloność przesłanek odmowy wydania własnych obywateli w zaskarżonym przepisie oraz nieprzeniesienie na grunt umowy z USA o ekstradycji przesłanek zawężających dopuszczalność przewidywania odstępstw od gwarantowanej jako zasada ochrony obywateli polskich przed ekstradycją (art. 55 ust. 2

pkt 1 i 2 Konstytucji), uważam, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest niezgodny z art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

**Zdanie odrębne
sędziego TK Marka Kotlinowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 21 września 2011 r., sygn. SK 6/10**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z 21 września 2011 r. w sprawie o sygn. SK 6/10.

Przyłączam się do argumentacji przedstawionej w tej sprawie w zdaniu odrębnym sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego.

**Zdanie odrębne
sędzi TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt SK 6/10**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), zgłaszam zdanie odrębne do wskazanego wyżej wyroku w zakresie, w jakim uznano, że art. 4 ust. 1 umowy między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji, sporządzonej w Waszyngtonie dnia 10 lipca 1996 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 93, poz. 1066, ze zm. ; dalej: umowa ekstradycyjna) jest zgodny z art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Moim zdaniem, zaskarżone postanowienie umowy ekstradycyjnej jest niezgodne z wymienionymi wzorcami kontroli w części obejmującej wyrazy „jednakże organ wykonujący w Państwie wezwanym będzie mógł dokonać wydania takich osób, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe”.

UZASADNIENIE

1. Po pierwsze, uważam, że ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie ekstradycji obywatela polskiego jest zawsze postanowienie Ministra Sprawiedliwości, z tym że w przypadku gdy sąd orzekł o niedopuszczalności ekstradycji, Minister Sprawiedliwości jest tym orzeczeniem związany.

Po drugie, niewątpliwie podstawą materialnoprawną decyzji Ministra Sprawiedliwości o wydaniu obywatela jest zaskarżony art. 4 ust. 1 umowy ekstradycyjnej, a podstawą kompetencyjną – ten sam przepis w związku z art. 25 tej umowy stanowiącym, że „Dla Rzeczypospolitej Polskiej organem wykonującym będzie Minister Sprawiedliwości (...)”.

Po trzecie, w art. 4 ust. 1 umowy ekstradycyjnej powiedziane jest *expressis verbis*, że państwa-strony umowy nie są zobowiązane wydawać swoich obywateli. Ustanowiony został tym samym wyjątek od zasady wyrażonej w art. 1 tej umowy, że umawiające się państwa zobowiązują się do wzajemnego wydawania osób, które przez organy państwa wzywającego (do wydania) są ścigane w postępowaniu karnym lub zostały uznane winnymi przestępstw stanowiących podstawę wydania. Jednocześnie ten sam art. 4 ust. 1 umowy ekstradycyjnej stanowi, że organ wykonujący w państwie wezwanym (w Polsce – Minister Sprawiedliwości) będzie mógł dokonać wydania obywatela „jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe”.

2. Zaskarżoną regulację umowy ekstradycyjnej należy skonfrontować ze wzorcami konstytucyjnymi, którymi są – zgodnie z *petitum* skargi – postanowienia art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 oraz art. 78 Konstytucji. Zgadzam się z werdyktem Trybunału Konstytucyjnego co do nieadekwatności art. 78 Konstytucji jako wzorca kontroli w tej sprawie, toteż zajmę się wyłącznie oceną zgodności zaskarżonego postanowienia z art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Punktem wyjścia tej oceny powinien być art. 55 ust. 1 Konstytucji, który wyraża w sposób stanowczy zakaz ekstradycji obywatela polskiego, z wyjątkami określonymi enumeratywnie w ust. 2 i 3 tegoż artykułu. Jednym z tych wyjątków jest możliwość ekstradycji, jeśli wynika to z ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej. Trybunał Konstytucyjny uznał, że z takim przypadkiem mamy do czynienia w niniejszej

sprawie, tj. że art. 4 ust. 1 umowy ekstradycyjnej przewiduje możliwość ekstradycji obywatela polskiego, o której mowa w art. 55 ust. 2 Konstytucji.

Abstrahując od podnoszonych w trakcie rozprawy wątpliwości co do trybu ratyfikacji umowy ekstradycyjnej, uważam, że treść zaskarżonego przepisu jest nie do pogodzenia ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Uzależnia on wydanie obywatela polskiego od tego, czy jest ono możliwe, czyli dopuszczalne w świetle wewnętrznego, polskiego porządku prawnego – w szczególności w świetle Konstytucji – podczas gdy Konstytucja odsyła w tym zakresie do umowy międzynarodowej, wskutek czego powstaje swoiste „błędne koło”.

Ze względu na wyrażoną w Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedopuszczalne jest, by postanowienie umowy międzynarodowej, na podstawie którego można pozbawić obywatela jego fundamentalnego prawa do przebywania w państwie, z którym jest związany węzłem obywatelstwa, i prawa do podlegania jego jurysdykcji, było tak ogólne, i tak nieprecyzyjnie określało przesłanki wydania obywatela, jak ma to miejsce w art. 4 ust. 1 umowy ekstradycyjnej. Obok przesłanki „możliwości”, rozumianej jako prawna dopuszczalność wydania, drugą przesłankę stanowi „właściwość”, na którą składają się głównie względy humanitarne i polityczne, którymi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości, podejmując decyzję o wydaniu. Ocenę, czy wydanie obywatela w konkretnym przypadku jest „właściwe”, kwestionowane w skardze konstytucyjnej postanowienie umowy ekstradycyjnej pozostawia swobodnemu uznaniu tego organu. Nie jest przy tym jasne, jaki charakter ma rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości w tej sprawie, w szczególności – czy jest to akt administracyjny, czy działanie z zakresu szeroko rozumianego postępowania karnego.

Pozostawienie decyzji o wydaniu obywatela polskiego w gestii organu administracji, jakim jest Minister Sprawiedliwości jako organ wykonujący w rozumieniu umowy ekstradycyjnej, jest też – moim zdaniem – ewidentnie niezgodne z art. 55 ust. 5 Konstytucji, który stanowi, że w sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd. Choć to postanowienie Konstytucji nie zostało przywołane jako wzorzec w *petitum* skargi konstytucyjnej, nie sposób o tej kwestii nie wspomnieć.

Z tych względów złożenie zdania odrębnego uznałam za konieczne.

**Zdanie odrębne
sędziego TK Zbigniewa Cieślaka
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt SK 6/10**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) oraz § 46 załącznika do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 2011 r. w sprawie o sygn. SK 6/10 w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że postępowanie ekstradycyjne przed Ministrem Sprawiedliwości jest prowadzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.).

1. Jak przypomniał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 6/10, postępowanie ekstradycyjne składa się z trzech etapów (zob. art. 602 § 2 i art. 603 k.p.k.). Pierwszy etap, następujący po złożeniu przez organ państwa obcego (wzywającego) wniosku o wydanie osoby ściganej w celu przeprowadzenia przeciw niej postępowania karnego lub wykonania orzeczonej co do niej kary albo środka zabezpieczającego, toczy się przed prokuratorem. Drugi etap otwiera wniesienie sprawy przez prokuratora do właściwego miejscowo sądu okręgowego. W trzecim, ostatnim etapie, postępowanie ekstradycyjne prowadzi Minister Sprawiedliwości, który może wydać osobę ściganą państwu obcemu albo odmówić jej wydania. W związku z tą ostatnią fazą procedury Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 6/10 przyjął, że „faktyczne wydanie osoby ściganej władzom państwa wzywającego poprzedza bezpośrednio (...) *sui generis* postępowanie prowadzone przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie przepisów k.p.k.”. Nie zgadzam się z taką oceną charakteru prawnego czynności „rozstrzygania” przez Ministra Sprawiedliwości w sprawie wniosku ekstradycyjnego (art. 603 § 5 i art. 603a § 5 k.p.k.).

2. Słusznie wywiódł Z. Cybichowski, że wydanie osoby ściganej na wezwanie państwa obcego „ma dwie strony: prawną i polityczną” (Z. Cybichowski, *Prawo międzynarodowe. Publiczne i prywatne*, Warszawa 1932, s. 528). Pierwsza jest domeną sądu okręgowego, który ocenia dopuszczalność ekstradycji z punktu widzenia przesłanek określonych w art. 604 § 1 i 2 k.p.k. oraz postanowień odpowiednich umów ekstradycyjnych zawartych przez Rzeczpospolitą Polską i aktów prawnych regulujących działanie międzynarodowego trybunału karnego (zob. art. 615 § 2 k.p.k.). Prawomocne postanowienie sądu stwierdzające prawną niedopuszczalność wydania jest wiążące dla Ministra Sprawiedliwości, ponieważ w takiej sytuacji nie może on podjąć pozytywnej decyzji o ekstradycji. Natomiast, jeżeli sąd ustali, że wydanie jest dopuszczalne, Minister Sprawiedliwości wydaje rozstrzygnięcie o wydaniu osoby ściganej albo o odmowie jej wydania z powodu wystąpienia tzw. względnych przeszkód ekstradycyjnych wyliczonych w art. 604 § 2 k.p.k. bądź przeszkód o innym charakterze, w tym politycznych czy humanitarnych.

3. Podstawę kompetencyjną „rozstrzygnięcia” (postanowienia) Ministra Sprawiedliwości stanowi art. 603 § 5 k.p.k., podstawy materialnoprawnej zaś (w sprawie, na tle której zapadł wyrok o sygn. SK 6/10) należy poszukiwać w art. 4 ust. 1 umowy

między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji, sporządzonej w Waszyngtonie dnia 10 lipca 1996 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 93, poz. 1066, ze zm.; dalej: umowa z USA o ekstradycji). Biorąc pod uwagę *ratio legis* tych unormowań, nasuwa się wniosek, że postanowienie Ministra Sprawiedliwości ma charakter administracyjnoprawny. Akt ten jest wyrazem dyskrecyjnej władzy państwa, podejmowanym w ramach realizacji określonej polityki administracyjnej.

Okoliczność, że podstawa kompetencyjna działań Ministra Sprawiedliwości zawarta jest w przepisach k.p.k., nie przesądza o prawnokarnym charakterze rozstrzygnięcia tego organu. W mojej ocenie, w analizowanym przypadku mamy do czynienia z regulacją administracyjnoprawną, którą cechuje bezpośrednia realizacja przez podmiot administrujący wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne. Norma prawna upoważniająca Ministra Sprawiedliwości do działania, ze względu na odwołanie się do konstrukcji uznania administracyjnego i pojęć niedookreślonych, ma cechy typowej normy administracyjnoprawnej. To, że jest ona odkodowywana z przepisów zamieszczonych w akcie normatywnym powszechnie uważanym za regulujący procedurę karną, nie ma i nie może mieć przesądzającego znaczenia dla określenia charakteru normy, a przez to także natury postanowienia Ministra Sprawiedliwości.

Jak zaznacza się w doktrynie prawa administracyjnego, jedną z istotnych cech administracji publicznej jako funkcji państwa jest bezpośrednia realizacja dobra wspólnego w warunkach przyznania przez ustawodawcę pewnej swobody, która pozwala tej administracji korygować jej działanie w celu optymalnej realizacji wartości składających się na dobro wspólne (zob. I. Lipowicz, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 21). Ta względna swoboda w zakresie rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości wynika z treści kwestionowanego w sprawie o sygn. SK 6/10 art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji. Przepis ten zawiera bowiem zarówno upoważnienie dla organu do działania w warunkach uznania administracyjnego, jak i obejmuje pojęcia niedookreślone. Uznanie administracyjne, polegające na elastyczności kształtowania przez organ administracji publicznej treści skutku prawnego wynikającego z ustalonego stanu faktycznego, wynika ze sformułowań: „organ wykonujący w Państwie wezwanym będzie mógł dokonać wydania”. Zatem Minister Sprawiedliwości jako organ wykonujący, po ustaleniu stanu faktycznego danej sprawy, dokonuje wyboru w ramach alternatywy: dokonanie ekstradycji – odmowa jej dokonania. Przy tym oba rozstrzygnięcia ministra mieszczą się granicach prawa, a ich kierunek jest determinowany dbałością o dobro wspólne. Z kolei posłużenie się zwrotem: „jeżeli według jego uznania [oceny – przyp. Z.C.] będzie to właściwe i możliwe” oznacza zakodowanie w nim swobody oceny stanu faktycznego z punktu widzenia danej wartości, co wynika z użycia pojęć niedookreślonych („właściwe” i „możliwe”). Innymi słowy, w procesie odczytywania z treści przepisów norm prawnych stosujący je organ administracji publicznej jest obowiązany odnieść ocenę danego stanu faktycznego do treści konkretnej, prawnie chronionej wartości. W ten sposób normodawca przeniósł na Ministra Sprawiedliwości swoje upoważnienie do bezpośredniej realizacji jakiegoś cennego dobra w konkretnej sytuacji, gdyż chce ujawnienia się w danych warunkach skutku prawnego.

Podsumowując: rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości podejmowane na gruncie art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji jest determinowane nie tylko i nie przede wszystkim względami natury prawnej, ale głównie przesłankami natury aksjologicznej nakazującymi realizację wartości agregowanych przez pojęcie dobra wspólnego.

4. Za administracyjnoprawnym charakterem postanowienia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wydania osoby ściganej władzom państwa wzywającego przemawia także to, że ma ono wszelkie cechy pozwalające zaliczyć je do kategorii aktów

administracyjnych będących typową prawną formą działania administracji publicznej (por. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 232).

Według definicji sformułowanej przez K. M. Ziemskiego, akt administracyjny stanowi zmierzające do wywołania bezpośrednich skutków prawnych władcze, kierowane na zewnątrz administracji oświadczenie woli kompetentnego podmiotu wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej, wyrażające rozstrzygnięcie co do konsekwencji prawnych, a więc konsekwencji normy bądź norm generalnych, dla zindywidualizowanego, zarówno od strony podmiotowej jak i przedmiotowej stanu faktycznego, dotyczące indywidualnie wskazanych podmiotów, wyznaczając im zachowania w konkretnie określonych sytuacjach, w sposób bezpośredni wywołując zamierzony skutek prawny i w ten sposób załatwiając sprawę (zob. K. M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 516).

Odnosząc powyższe warunki do rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości, należy stwierdzić, że wywołuje ono bezpośrednio skutek prawny w postaci wydania lub odmowy wydania osoby ściganej w celu przeprowadzenia przeciw niej postępowania karnego lub wykonania orzeczonej co do niej kary albo środka zabezpieczającego. Akt ministra ma charakter władczy, czyli jest podejmowany w stosunku do adresata w sposób niezależny od niego, z bezpośrednim skutkiem prawnym dla tego podmiotu, aktowi temu służy domniemanie prawidłowości, a jego wykonanie może być wyegzekwowane z zastosowaniem środków przymusu (por. K. M. Ziemiński, *op. cit.*, s. 470-471). Wspomniany adresat nie jest podporządkowany organizacyjnie ani służbowo Ministrowi Sprawiedliwości wykonującemu w omawianym zakresie funkcje administracji publicznej przez bezpośrednią realizację dobra wspólnego. Wyraża się to w określeniu konsekwencji prawnych normy wynikającej w szczególności z art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego i indywidualnie wskazanego podmiotu.

5. W świetle dotychczasowych ustaleń można byłoby również rozważać dopuszczalność zaskarżenia postanowienia Ministra Sprawiedliwości wydanego na podstawie art. 603 § 5 k.p.k. i art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji do wojewódzkiego sądu administracyjnego, powołując się na art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Rozstrzygnięcie ministra można bowiem uznać za inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Cechy konstytutywne zachowań wskazanych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., którymi odznacza się również akt administracyjny ministra, są następujące: a) pochodzą one od organu administracyjnego w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym; b) nie przybierają postaci decyzji administracyjnej, postanowienia wydanego w postępowaniu administracyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym, ani aktu nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego; c) mają charakter publicznoprawny (nie są czynnościami z zakresu prawa cywilnego); d) zostały skierowane do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi dokonującemu; e) zostały skierowane do zindywidualizowanego adresata, znajdującego się w konkretnej sytuacji; f) dotyczą uprawnień lub obowiązków, które wynikają z przepisów prawa bezpośrednio albo pośrednio; g) mają charakter prawnie wiążący przez to, że wyznaczają sytuację prawną określonego podmiotu bądź wywołują oznaczony skutek prawny, jaki obowiązujące prawo wiąże z danym aktem lub czynnością (zob. B. Majchrzak, *Charakter prawny orzeczenia o wymierzeniu organowi kary za przekroczenie terminu wydania decyzji w sprawie pozwolenia na budowę*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” nr 1/2007, s. 88-89 i cytowana tam literatura).

6. Ponadto, moim zdaniem, nie można całkowicie wykluczyć możliwości odpowiedniego stosowania w odniesieniu do rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.), w szczególności w zakresie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.). Wynika to z przyjęcia założenia, że przepisy dotyczące postępowania administracyjnego ogólnego powinny regulować działalność jurysdykcyjną organów administracji publicznej, jeżeli tylko ich zastosowanie nie zostało wyraźnie wyłączone bądź ograniczone (zob. Z. Niewiadomski, [w:] J. Drachal, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część procesowa*, Warszawa 2002, s. 29). Jak bowiem zauważa Z. Niewiadomski, „[p]ostępowanie jurysdykcyjne ogólne jest postępowaniem standardowym, na podstawie którego załatwiana jest zdecydowana większość spraw indywidualnych obywateli, wymagających jurysdykcyjnej działalności administracyjnej publicznej (...). Jest postępowaniem wszechogarniającym administrację publiczną, kształtującym standardy w tym zakresie” (*ibidem*).

W przypadku postępowania Ministra Sprawiedliwości w sprawie ekstradycji mamy niewątpliwie do czynienia z działalnością jurysdykcyjną organu administracji publicznej, ponieważ jego wynikiem jest „konkretyzacja i indywidualizacja ogólnej i abstrakcyjnej normy prawnej, dokonywana autorytatywnie przez powołany do tego organ państwa” (J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 5). Zatem do postanowienia Ministra Sprawiedliwości rozstrzygającego sprawę administracyjną co do istoty, a więc swym charakterem zbliżonego do decyzji administracyjnej, mógłby mieć zastosowanie przez analogię art. 127 § 3 k.p.a. stanowiący: „[o]d decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji”. Wprawdzie dopuszczalność wnioskowania *per analogiam* na gruncie prawa administracyjnego bywa kwestionowana (zob. J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967, s. 64-65), ale jeśli ma dotyczyć norm procesowych, zdecydowanie przeważają stanowiska aprobujące (por. E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 333; M. Jaśkowska, *Związanie administracji publicznej prawem* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 143; M. Kosiarski, *Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym (część II)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 2/2003, s. 46; E. Smoktunowicz, *Glosa do wyroku NSA z 3 maja 1985 r., sygn. akt II SA 112/85*, OSPiKA nr 11-12/1987, poz. 213, s. 459). Wobec tego nie ma istotnych przeszkód, aby skorzystać z tego mechanizmu w odniesieniu do możliwości zaskarżenia w trybie administracyjnym rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości dotyczącego wydania osoby ściganej władzom państwa wzywającego.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 2011 r. w sprawie o sygn. SK 6/10.