

**Wyjaśnienia uzupełniające Ministra Spraw Zagranicznych dotyczące postępowania  
toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej p.  
R C L (sprawa SK 6/10)\***

1. Minister Spraw Zagranicznych popiera swoje wcześniejsze stanowisko wyrażone w niniejszej sprawie i jednocześnie wskazuje, że – wbrew stwierdzeniom Skarżącego – stanowisko to nie zawiera twierdzeń przyznających, *explicite* lub *implicite*, zasadność Skargi.

2. Minister Spraw Zagranicznych stwierdza również, że stanowiska innych organów, którym w niniejszym postępowaniu przysługuje status uczestników są zasadniczo zbieżne co do konkluzji ze stanowiskiem Ministra Spraw Zagranicznych. W znacznej części prezentują też podobną argumentację. Nawet stanowisko Sejmu, choć w ostatecznym efekcie popierające skargę konstytucyjną, w licznych partiach wyводу jest zbieżne z zapatrywaniami przedstawionymi przez Ministra Spraw Zagranicznych. Natomiast odmienna konkluzja Sejmu, dotycząca zasadności Skargi, wynika z błędnej wykładni przez Sejm pojęcia “możliwość” [ekstradycji] w rozumieniu art. 55 ust. 2 Konstytucji. Niniejsze pismo ograniczone jest do wykazania wadliwości stanowiska Sejmu w tym zakresie.

3. Zgodnie z art. 55 ust. 2 Konstytucji:

*2. Ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądownego 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.*

\* Przygotowane z pomocą kancelarii prawnej K & L Gates

5. Stosownie do stanowiska Sejmu art. 4 ust. 1 Umowy jest częściowo niezgodny z art. 55 ust. 1 oraz 2 Konstytucji. Zdaniem Sejmu przywołane przepisy Konstytucji nie dopuszczają, by umowa międzynarodowa przewidywała jedynie kompetencję do wydania obywatela polskiego, ale nie obowiązek takiego wydania – wynikający bądź to z umowy międzynarodowej, bądź to z ustawy implementującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową. Punktem wyjścia dla rozważań Sejmu w tym zakresie jest wyrażone w pkt 3.3. stanowiska z dnia 27 stycznia 2011 r. (s. 22 - 23) zapatrywanie, że słowa 'może' oraz 'możliwość', w treści art. 55 ust. 2 Konstytucji "mogą być rozumiane albo jako odnoszące się do sytuacji braku zakazu (wyjątku od zakazu), albo do sytuacji braku obowiązku (upoważnienie o charakterze fakultatywnym)."

6. Z tego zasadnego stwierdzenia Sejm wyprowadza jednak w następnym zdaniu swojego stanowiska niepoprawny wniosek: "Sejm opowiada się za konsekwentnym przypisaniem pierwszego ze znaczeń obydwu zastosowaniom analizowanego słowa, wskutek czego art. 55 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w taki sposób, zgodnie z którym ekstradycja obywateli polskich jest dopuszczalna jedynie w przypadku, gdy taki **obowiązek** wynika z ratyfikowanej przez RP umowy międzynarodowej [...], przy równoczesnym spełnieniu warunków wskazanych w art. 55 ust. 2 pkt 1 oraz pkt 2 Konstytucji."

7. Niepoprawność juredyczna przytoczonego wywodu widoczna jest na przysłowiowy pierwszy rzut oka. Mianowicie, do podstaw prawidłowej wykładni należy obowiązek przypisywania tożsamym terminom używanym przez ustawodawcę identycznego znaczenia. Reguła ta musi być uważana za fundamentalną wówczas, gdy chodzi o pojęcie używane w obrębie tej samej jednostki redakcyjnej tekstu normatywnego.

8. W przedstawionym kontekście należy uznać za bezdyskusyjne, że interpretator jest zobowiązany wyklądać pojęcia „może” [dokonać ekstradycji] i „możliwość” [ekstradycji] w rozumieniu art. 55 ust. 2 Konstytucji identycznie. Wprawdzie, jeden z tych terminów jest czasownikiem modalnym, drugi zaś rzeczownikiem, jednakże wywodzącym się właśnie od czasownika „móc”. Niezależnie od wskazywanych ogólnych prawideł językowych, nakaz identycznego wykładania pojęć „może” i „możliwość” wynika z kontekstu normatywnego ich zastosowania w art. 55 ust. 2 Konstytucji. Przecież następnym słowem użytym po analizowanym rzeczowniku „możliwość” jest zaimek „ta”, wskazujący niedwuznacznie, że rzeczownik „możliwość” [ekstradycji] został normatywnie związany z czasownikiem modalnym „może” [dokonać ekstradycji].

9. Tymczasem Sejm w swojej argumentacji nie dochowuje przedstawionych fundamentalnych standardów wykładni. Wprawdzie deklaruje „konsekwentne” rozumienie pojęć „może” i „możliwość” jako wyjątku od zakazu. W istocie wszakże w rozumowaniu przedstawionym w analizie Sejmu dokonano charakterystycznego przesunięcia kategoryjnego. O ile bowiem w rekonstruowanej przez Sejm normie konstytucyjnej termin „może” [dokonać ekstradycji] wykładany jest jako „dopuszczalność” (czyli wyjątek od zakazu), o tyle pojęcie „możliwość” [ekstradycji] zostało ujęte jako „obowiązek” [ekstradycji] (zob. stanowisko Sejmu, s. 23, w. 1-5). Właśnie w celu podkreślenia wskazywanego tu błędu metodologicznego, w przedstawionym wyżej (w pktcie 6) cytacie stanowiska Sejmu słowo „obowiązek” zostało wytluszczone.

10. Jest oczywiste, że dokonane „w punkcie wyjściowym” rozumowania nadanie zróżnicowanego znaczenia temu samemu pojęciu używanemu przez ustawodawcę konstytucyjnego samo w sobie musi prowadzić do błędnych wniosków końcowych.

11. W celu pogłębienia analizy, poniżej zostanie przedstawiona rekonstrukcja normy art. 55 ust 2 Konstytucji w trzech wariantach, nawiązujących do stanowiska zaprezentowanego przez Sejm (zob. stanowisko Sejmu – pkt 3.3.). Przy tym *criterium divisionis* stanowić będzie rozumienie pojęć „może” i „możliwość” odpowiednio jako: wyjątku od zakazu, upoważnienia fakultatywnego oraz obowiązku. W odróżnieniu jednakże od analizy dokonanej przez Sejm, w każdym z wariantów rekonstruowanej normy, obu kluczowym pojęciom będzie nadawane tożsame znaczenie:

#### **Wariant I („może” i „możliwość” jako wyjątek od zakazu)**

*Ekstradycja obywatela polskiego [nie jest zakazana, jeżeli następuje] na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli [zakaz takiej ekstradycji nie] wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową...*

#### **Wariant II („może” i „możliwość” jako upoważnienie fakultatywne)**

*[Właściwe organy mają kompetencję, ale 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...*

**Wariant III („może” i „możliwość” jako obowiązek)**

*Ekstradycja obywatela polskiego [musi] być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli [obowiązek taki] wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową.*

12. Na podstawie dokonanych powyżej rekonstrukcji treści normy art. 55 ust. 2 Konstytucji, niezależnie od znaczenia nadawanego pojęciom „może” i „możliwość” należy sformułować następujące wnioski:

12.1. Podzielenie stanowiska, werbalnie zaakceptowanego przez Sejm, zgodnie z którym słowo 'może' należałoby traktować jako 'wyjątek od zakazu', prowadziłby do konieczności rozumienia art. 55 ust. 2 Konstytucji w taki sposób, że ekstradycja obywatela polskiego jest dopuszczalna zawsze, o ile ratyfikowana przez RP umowa międzynarodowa lub ustawa wykonująca akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową tego nie zakazuje. Taką wykładnię art. 55 ust. 2 Konstytucji należałoby odrzucić, gdyż:

(i) prowadziłaby ona do odwrócenia relacji pomiędzy art. 55 ust. 1 Konstytucji ustanawiającym ogólny zakaz ekstradycji obywateli polskich oraz art. 55 ust. 2 Konstytucji, który wprowadza wyjątek od tego zakazu;

(ii) prowadziłaby do naruszenia istoty wolności konstytucyjnej (wolności od ekstradycji), chronionej przez art. 55 ust. 1;

(iii) byłaby niezgodna z zasadą pewności prawa, gdyż prowadziłaby do fundamentalnej zmiany sposobu wykładni zawieranych przez Rzeczpospolitą Polską umów ekstradycyjnych.

12.2. Przyjęcie stanowiska, które w sposób nieunikniony wynikałoby z analizy dokonanej przez Sejm, gdyby tylko Sejm w swoich wywodach zachował dyscyplinę terminologiczną (tzn. gdyby pojęcie „obowiązku” [ekstradycji] konsekwentnie

powiązał z terminem „musi” [dokonać ekstradycji] również jest nie do przyjęcia, z następujących względów:

- (i) jak już nadmieniono, proponowane przez Sejm ujęcie prowadzi do radykalnej zmiany znaczenia słów użytych przez Ustrojodawcę w analizowanej normie konstytucyjnej. Czasowniki modalne ‘może’ i ‘musi’ oraz odpowiadające im rzeczowniki ‘możliwość’ oraz ‘obowiązek’ mają całkowicie odrębne zakresy znaczeniowe i diametralnie odmienne funkcje w systemie prawnym. Stwierdzenie to wydaje się na tyle oczywiste, że nie wymaga szerszej argumentacji;
- (ii) proponowane ujęcie prowadzi do wypaczenia instytucji ekstradycji, obejmującej element ostatecznej uznaniowości (dyskrecjonalności) organu politycznego, wykonującego suwerenne uprawnienia państwa, w zakresie możliwości odmowy wydania obywatela polskiego. Proponowany przez Sejm sposób wykładni słowa ‘możliwość’ w sposób taki, aby było ono równoznaczne ze słowem ‘obowiązek’ oznaczałoby bowiem, że w hipotetycznym przypadku umowy międzynarodowej, która nakłada obowiązek wydania obywatela polskiego, przepis art. 55 ust. 2 Konstytucji nakładałby bezwzględny obowiązek wykonania tego zobowiązania, zaś ewentualne postanowienia umowy międzynarodowej, które traktowałyby obywatelstwo polskie jako fakultatywną przeszkodę ekstradycyjną musiałyby być uznane za niekonstytucyjne.

12.3. Przyjęcie ‘hybrydowego’ podejścia do wykładni art. 55 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym ‘ekstradycja obywateli polskich jest ‘dopuszczalna’ jedynie w przypadku, gdy taki obowiązek wynika z ratyfikowanej umowy międzynarodowej’ (tak *expressis verbis* stanowisko Sejmu), napotyka z kolei na następujące trudności:

- (i) oznacza, że w ramach tej samej normy konstytucyjnej tożsame słowa powinny być rozumiane w sposób istotnie niekonsekwentny: słowo ‘może’ jako synonim zwrotu ‘jest dopuszczalny’, zaś słowo ‘możliwość’ jako synonim słowa ‘obowiązek’. Jak już wykazano, skutek taki nie jest możliwy do zaakceptowania;
- (ii) prowadzi do wykładni Konstytucji, która wymagałaby zawierania umów międzynarodowych przewidujących obowiązek wydawania obywateli polskich (a nie jedynie możliwość). W przypadku zawarcia takiej umowy międzynarodowej,

proponowana przez Sejm wykładnia dopuszczałaby nadto możliwość naruszania przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań międzynarodowych wynikających z takiej hipotetycznej umowy ekstradycyjnej. Mianowicie, jeżeli zawarta przez RP umowa międzynarodowa przewidywałaby obowiązek ekstradycji obywatela polskiego, to przyznanie właściwym organom w art. 55 ust. 2 Konstytucji (w słowach 'jest dopuszczalne') jedynie kompetencji (ale nie nałożenie obowiązku) do wydania obywatela polskiego, pozostawiałoby tym organom rezydualne uprawnienie do odmowy wydania obywatela polskiego ze względu na obywatelstwo polskie. Takie rozwiązanie byłoby nie tylko sprzeczne z poglądami Sejmu w niniejszej sprawie, który zdaje się wykluczać konstytucyjność przyznania organom ekstradycyjnym takich uprawnień, lecz nadto mogłoby teoretycznie prowadzić do sytuacji, w której doszłoby do odmowy wydania obywatela polskiego – w zgodzie z art. 55 ust. 2 Konstytucji, lecz wbrew postanowieniom umowy międzynarodowej, która – dla zachowania zgodności z wymogiem 'obowiązku', inkorporowanym do treści art. 55 ust. 2 Konstytucji – musiałaby przewidywać obowiązek, a nie jedynie uprawnienie – do wydawania obywateli polskich.

13. W rezultacie należy uznać, że jedynym prawidłowym sposobem wykładni art. 55 ust. 2 Konstytucji jest konsekwentne rozumienie słów 'może' oraz 'możliwość' jako upoważnienie o charakterze fakultatywnym. W takiej sytuacji przepis 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*

14. Przyjęcie takiej wykładni art. 55 ust. 2 Konstytucji wydaje się właściwe z następujących względów:

14.1. wykładnia słowa 'może' jako 'jest kompetentny, lecz nie zobowiązany' zaś słowa 'możliwość' jako 'kompetencja, lecz nie obowiązek' w najlepszym stopniu oddaje zwykle znaczenie słów użytych przez Ustrojodawcę w treści art. 55 ust. 2

Konstytucji i nie prowadzi do istotnego zniekształcenia znaczenia tej normy, które nastąpiłoby, gdyby słowa 'może' i 'możliwość' odczytywać jako 'wyjątek od zakazu' lub 'obowiązek';

14.2. zachowuje rezydualną kompetencję organów Rzeczypospolitej Polskiej (Prokuratora Generalnego) 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;

14.3. w przypadku, gdyby względy polityki zagranicznej lub współpracy międzynarodowej w sprawach karnych przemawiały za zawarciem umowy ekstradycyjnej dopuszczającej ekstradycję obywateli polskich, proponowana wykładnia art. 55 ust. 2 pozwalałaby na bardziej elastyczną realizację tej polityki, poprzez wskazanie obywatelstwa polskiego jako względnej przeszkody ekstradycyjnej.

15. Nie sposób także podzielić żadnego z argumentów przedstawionych przez Sejm dla poparcia jego stanowiska dotyczącego wykładni art. 55 ust. 2 Konstytucji:

15.1. Gwarancyjny charakter praw konstytucyjnych nie uzasadnia poglądu wyrażonego przez Sejm, zgodnie z którym '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 – albo stanowić bezwzględną przeszkodę ekstradycyjną, albo – musi być całkowicie irrelewantne dla dopuszczalności ekstradycji i nie może być uwzględnione w ramach dyskrecjonalnych uprawnień władzy państwowej dla podjęcia decyzji o odmowie ekstradycji. Przyjęcie takiego biegunowego spojrzenia na analizowaną normę konstytucyjną 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.

15.2. Wbrew obawom Sejmu, przyjęta przez MSZ wykładania art. 55 ust. 2 Konstytucji nie uniemożliwia „*wytyczenia jakichkolwiek granic kategorycznie sformułowanego w art. 55 ust. 1 Konstytucji zakazu wydawania obywateli polskich*”. Granice te są bowiem sformułowane m.in. w art. 55 ust. 2 *in fine*, a także w art. 55 ust. 4 oraz 5 Konstytucji. Nadto, przesłanki i tryb postępowania w sprawach ekstradycyjnych regulują przepisy rangi ustawowej, które również podlegają kontroli konstytucyjnej. Mając na względzie fakt, że zarówno traktat ekstradycyjny, jak i kodeks postępowania karnego, szczegółowo wskazują przesłanki dopuszczalności ekstradycji, zaś postępowanie ekstradycyjne wymaga przeprowadzenia dwuinstancyjnego postępowania sądowego, trudno podzielić zarzuty Sejmu, jakoby gwarancja konstytucyjna wyrażona w art. 55 ust. 1 Konstytucji miała charakter „fasadowy” lub „iluzoryczny”.

15.3. Istota wątpliwości Sejmu zdaje się dotyczyć faktu, że przy spełnieniu wszystkich przesłanek dopuszczalności ekstradycji obywatela polskiego, zarówno tych określonych w ustawie zasadniczej, jak również tych wskazanych w odnośnej umowie międzynarodowej lub ustawie, organ ekstradycyjny miałby kompetencje do odmowy dokonania ekstradycji ze względu na przesłanki niesprecyzowane wyraźnie w ustawie zasadniczej. W tym zakresie należy jednak podnieść następujące argumenty:

- (i) 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;
- (ii) organowi ekstradycyjnemu nie przysługuje nieograniczony zakres władzy dyskrecjonalnej, 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. Jednocześnie razi oczywista sprzeczność wewnętrzna pomiędzy wywodem Sejmu, w którym Sejm upatruje rzekomą niekonstytucyjność art. 4



ust. 1 traktatu z powodu braku określonych prawnie dyrektyw uznania dopuszczalności ekstradycji przez organ wykonujący (s. 23 *in medio* stanowiska Sejmu), oraz tą częścią stanowiska Sejmu, w której zwraca on uwagę na niemożność apriorycznego określenia takich dyrektyw i konieczność pozostawienia organowi wykonującemu „uprawnienia do relatywnie swobodnego działania” (s. 38, w. 3-18 od dołu stanowiska Sejmu);

(iii) 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 sprawie niniejszej 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.

(iv) zakres przysługującej organowi ekstradycyjnemu swobody w podejmowaniu 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.