RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 22 marca 2010 r.

PR - II - TK - 126/09
SK 45/09

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 23. 03. 2010
L.dz. ..... L. zał. .....

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną A S „w przedmiocie niezgodności art. 36, art. 40, art. 41 oraz art. 42 Rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. U. UEL z dnia 16 stycznia 2001 r.)", z art. 8, art. 32, art. 45, art. 78 i art. 176 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 33 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

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.) postępowanie podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

A S w złożonej do Trybunału Konstytucyjnego skardze twierdzi, że art. 36, art. 40, art. 41 oraz art. 42 Rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. U. UEL z dnia 16 stycznia 2001 r.) są niezgodne z powołanymi w *petitum* skargi wzorcami konstytucyjnej kontroli.

Jednocześnie Skarżąca wniosła o wydanie postanowienia tymczasowego w przedmiocie zawieszenia nadanej klauzuli wykonalności, na zasadzie art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

Powyższa skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

W dniu 23 grudnia 2004 r., sygn. (wyrok nr), Sąd Apelacyjny w B orzekający w sprawie z wniosku prokuratury belgijskiej oraz powoda cywilnego J A D L przeciwko A S skazał oskarżoną A S na zapłacenie J A D L kwoty 12.500 euro.

Pismem z dnia 11 maja 2006 r. pełnomocnik Wnioskodawcy J A D L wniósł o stwierdzenie wykonalności postanowienia Sądu Apelacyjnego w B wydanego w dniu 23 grudnia 2004 r. w zakresie orzeczonej na rzecz Wnioskodawcy kwoty 12.500 euro.

Postanowieniem z dnia 24 sierpnia 2006 r., sygn. akt , Sąd Okręgowy w W Wydział Cywilny stwierdził wykonalność na terenie Polski postanowienia Sądu Apelacyjnego w B z dnia 23 grudnia 2004 r.

Od tego postanowienia uczestniczka postępowania - A S złożyła zażalenie.

Rozpoznający zażalenie Sąd Apelacyjny w W Wydział Cywilny postanowieniem z dnia 9 marca 2007 r., sygn. oddalił je uznając, iż w sprawie znajduje zastosowanie rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. U. UE. L. 01.12.1 z dnia 16 stycznia 2001 r. ze zm.) [dalej: rozporządzenie nr 44/2001].

W ocenie Skarżącej, z postanowienia Sądu Apelacyjnego w W Wydział Cywilny „bezspornie wynika, iż kwestionowane w skardze konstytucyjnej regulacje prawne stanowiły podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia" (skarga, s. 4).

Zdaniem Skarżącej, w wyniku ostatecznego rozstrzygnięcia przez Sąd Apelacyjny w W Wydział Cywilny sprawy wykonalności na terenie Polski wyroku sądu w B doszło do naruszenia Jej praw i wolności konstytucyjnych, gwarantowanych w przepisach art. 8 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 45 ust. 1 i 2 w zw. z art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 i 2 - Konstytucji RP.

Na wstępie Skarżąca dowodzi, że rozporządzenie nr 44/2001 nie powinno mieć zastosowania w przedmiotowej sprawie, zatem nie powinno dojść do uwzględnienia wniosku, ponieważ Wnioskodawca dochodzi legalizacji orzeczenia, które zostało wydane w postępowaniu przeprowadzonym w sprawie karnej przez sąd karny - „Sąd Apelacyjny w B ds. Karnych", nie zaś przez sąd właściwy do prowadzenia postępowań w sprawach cywilnych lub handlowych, których to postępowań ww. rozporządzenie, jak wskazuje jego tytuł, wyłącznie dotyczy.

Ten zarzut A S stanowił też przedmiot dociekań Sądu Apelacyjnego w W Wydział Cywilny, który w uzasadnieniu postanowienia dnia 9 marca 2007 r., sygn. , stwierdził, że *„[z]a bezzasadny uznać należało zarzut braku podstaw do legalizacji orzeczenia sądu*

belgijskiego w oparciu o przepisy rozporządzenia nr 44/2001. Zdaniem skarżącej stwierdzenie wykonalności orzeczenia Sądu Apelacyjnego w B z dnia 23.12.2004 r. w części obejmującej rozstrzygnięcie o roszczeniu cywilnym J A D L wykracza poza zakres przedmiotowy rozporządzenia 44/2001, bowiem powyższe orzeczenie zapadło w sprawie karnej, zaś rozporządzenie dotyczy zasadniczej części prawa cywilnego i handlowego. Tymczasem za prawidłowe uznać należy stanowisko, iż rozporządzenie ma zastosowanie do orzekania oraz uznawania i stwierdzania wykonalności orzeczeń o roszczeniach cywilnych i handlowych również, gdy rozstrzygnięcie w tych sprawach zapada w postępowaniu karnym.

Zważyć trzeba, iż rozporządzenie 44/2001 posługując się w art. 1 pojęciem sprawy cywilnej i handlowej nie definiuje tego pojęcia, a jedynie przeciwstawia je sprawom z zakresu prawa publicznego, wskazując przykładowo na podatkową, celną i administracyjną gałąź prawa. Niewątpliwie w zbiorze tym należy umieścić także prawo karne, bowiem, odmiennie niż prawo cywilne i handlowe, nie reguluje ono stosunków pomiędzy podmiotami o równorzędnym statusie prawnym, lecz określa sankcje karne za naruszenie dóbr prawnie chronionych oraz władcze uprawnienia organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Współczesne prawo karne nie ma jednak charakteru jednorodnego skoro obok regulacji stricte penalnych występują w nim różne formy akcji cywilnej, rozumianej jako rozstrzyganie w toku procesu karnego roszczeń cywilnych. Dla przykładu wskazać trzeba na występujące w polskim prawie materialnym i procesowym środki karne w postaci obowiązku naprawienia szkody (art. 39 pkt 5 w zw. z art. 46 § 1 kk), nawiązki (art. 39 pkt 6 w zw. z art. 46 § 2 kk , art. 47 i art. 48 kk) i świadczenia pieniężnego (art. 39 pkt 7 w zw. z art. 49 kk), odszkodowanie orzekane z urzędu (art. 415 § 4 kpk), zwrot korzyści majątkowej (art. 52 kk w zw. z art. 416 § 1 kpk) i wreszcie powództwo cywilne rozpoznawane w ramach postępowania adhezyjnego (art. 62 kpk). Dodatkowo chodzić tu będzie o art. 25 § 1 i 2 kkw, w myśl którego egzekucję

zasądzonych roszczeń cywilnych, orzeczonej grzywny, świadczenia pieniężnego, należności sądowych oraz zobowiązania określonego w art. 52 kk, a także wykonanie postanowień o zabezpieczeniu roszczeń cywilnych będących przedmiotem postępowania karnego oraz grzywny, prowadzi się zasadniczo według przepisów kpc oraz art. 26 kkw, zgodnie z którym do tytułów egzekucyjnych mają zastosowanie przepisy art. 776-795 kpc.

Za objęciem zakresem rozporządzenia 44/2001 rozstrzygnięć o charakterze cywilnoprawnym, zapadłych w toku postępowania karnego przemawia wyraźnie treść art. 5 pkt 4 rozporządzenia, z którego wynika, iż osoba zamieszkująca na terytorium państwa członkowskiego, może być pozwana w innym państwie członkowskim w sprawach roszczeń o odszkodowanie lub przywrócenie stanu poprzedniego, wynikających z czynu zagrożonego karą - przed sąd karny, do którego wniesiono akt oskarżenia, o ile sąd ten może według swojego prawa rozpoznawać roszczenia cywilnoprawne. Na poparcie powyższego stanowiska przywołać trzeba również pogląd wyrażony przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Sonntag v. Waidmann w orzeczeniu z dnia 21.04.1993 r., sygn. C-172/92 - przedmiotem sprawy było stwierdzenie wykonalności orzeczenia wydanego w ramach postępowania adhezyjnego. W sprawie tej ETS orzekł, że pojęcie sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 ust. 1 zdanie pierwsze konwencji brukselskiej z dnia 27.09.1968 r. o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych (odpowiednikiem którego jest art. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia 44/2001) obejmuje powództwo odszkodowawcze przed sądem karnym przeciwko nauczycielowi szkoły publicznej, który podczas szkolnej wycieczki wyrządził szkodę uczniowi wskutek sprzecznego z prawem i zawinionego naruszenia swoich obowiązków w zakresie nadzoru. Sąd ten wskazał też, iż powództwo dotyczące naprawienia szkody wyrządzonej czynem karalnym ma w systemach prawnych poszczególnych państw konwencyjnych

charakter cywilnoprawny (za A. Adamkiem - Komentarz do art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2000)" (uzasadnienie postanowienia, s. 5-7).

Argumentację przemawiającą za naruszeniem przez wskazane w *petitum* skargi przepisy rozporządzenia nr 44/2001 art. 8 Konstytucji Skarżąca rozpoczyna od podkreślenia, „iż nawet gdyby podzielić stanowisko Sądu Okręgowego, że w przedmiotowej sprawie powinno mieć zastosowanie Rozporządzenie Rady WE nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych to jednocześnie należy stwierdzić, że zgodnie z art. 35 Rozporządzenia: <orzeczenia nie uznaje się, jeżeli: uznanie byłoby oczywiście sprzeczne z porządkiem publicznym Państwa Członkowskiego, w którym wystąpiono o uznanie>" oraz wskazania, iż „Konstytucja jest najwyższym obowiązującym aktem prawodawczym - <najwyższym prawem Rzeczypospolitej>. Powyższe stwierdzenie oznacza również, że: <(...) żaden inny akt nie może być sprzeczny z Konstytucją.> (Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., Piotr Winczorek, wyd. Liber 2000)" [uzasadnienie skargi, s. 6-7].

W ocenie Skarżącej, wynikający z art. 8 Konstytucji bezwzględny prymat ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa wskazuje, że „[j]eżeli mamy do czynienia z sytuacją, w której rozporządzenie prawa wspólnotowego ogranicza prawa i swobody określone w Konstytucji nie istnieje obowiązek respektowania tego prawa", zaś art. 91 ust. 3 Konstytucji wypowiadający się na temat pierwszeństwa prawa wspólnotowego w przypadku jego kolizji z przepisami zwykłych ustaw nie dotyczy przepisów Konstytucji „albowiem żadna obowiązująca w Rzeczypospolitej Polskiej norma prawna nie może być sprzeczna z przepisami Konstytucji" (uzasadnienie skargi, s. 7).

Również i co do tego zarzutu wypowiedział się Sąd Apelacyjny w Warszawie w uzasadnieniu postanowienia dnia 9 marca 2007 r., sygn.

, stwierdzając, że *„nie można zgodzić się z zarzutem, opartym na art. 34 pkt 1 rozporządzenia (...), tj. istnienia sprzeczności stwierdzenia wykonalności*

przedmiotowego orzeczenia sądu belgijskiego z porządkiem publicznym Rzeczypospolitej Polskiej. Przez porządek publiczny rozumieć trzeba podstawowe zasady prawa istniejące w systemie prawnym danego państwa (z wyjątkiem regulacji określających jurysdykcję organu wydającego orzeczenie, którego wykonalność ma być stwierdzona - art. 35 ust. 3 rozporządzenia), również w zakresie wywiedzionym przez przepisy prawa z zasad współżycia społecznego i dobrych obyczajów. Do klauzuli tej można odwołać się w razie złamania zasad ustanowionych tak przez prawo krajowe, jak i międzynarodowe. Naruszenie może dotyczyć prawa materialnego lub procesowego. Jako podstawowe zasady porządku prawnego rozumieć należy przede wszystkim zasady konstytucyjne, będące fundamentem ustroju społeczno-gospodarczego, a także naczelne zasady poszczególnych gałęzi prawa. Podstawowymi zasadami procesowymi są zasada kontradyktoryjności i zasada równouprawnienia stron (chodzi tu zwłaszcza o zapewnienie stronom możliwości obrony swych praw).

Biorąc powyższe pod uwagę dojść należało do wniosku, iż w niniejszej sprawie nie można podnieść jakichkolwiek uzasadnionych argumentów wskazujących na sprzeczności stwierdzenia wykonalności [prawdopodobnie wyroku – przyp. wł.] *Sądu Apelacyjnego w B z dnia 23.12.2004 r. z porządkiem prawnym RP. Polska procedura karna przewiduje możliwość dochodzenia w toku postępowania karnego roszczeń cywilnych, które bezpośrednio wiążą się z popełnieniem czynu zabronionego. Przedmiotowe orzeczenie sądu belgijskiego zawiera niewątpliwie rozstrzygnięcie o odszkodowawczym roszczeniu J A D L , wywiedzionym z faktu popełnienia przez A S czynu zabronionego na szkodę wnioskodawcy. Przy tym, nie mogą być przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie, jak tego chce skarżąca, kwestie prawidłowości zasądzenia przez sąd belgijski od uczestniczki na rzecz wnioskodawcy kwoty 12.500,00 euro. Podjęta przez żalącą się próba wykazania, iż roszczenie wnioskodawcy nie wynika bezpośrednio z popełnienia czynu zabronionego oraz iż stan jego zdrowia nie*

uległ pogorszeniu, a więc nie wystąpiła szkoda, której naprawienia wnioskodawca żądał, nie może odnieść skutku wobec brzmienia art. 45 ust. 2 rozporządzenia 44/2001, w myśl którego w toku postępowania w przedmiocie stwierdzenia wykonalności orzeczenie zagraniczne nie może być w żadnym wypadku przedmiotem kontroli merytorycznej. Należy wyraźnie podkreślić, iż procedowanie w sprawie stwierdzenia wykonalności orzeczenia sądu innego państwa członkowskiego Wspólnot Europejskich nie rozgrywa się na etapie postępowania jurysdykcyjnego, lecz ma charakter ściśle wykonawczy" (uzasadnienie postanowienia, s. 7-8).

Z kolei naruszenia przez wskazane przepisy rozporządzenia nr 44/2001 wyrażonych w art. 32 Konstytucji zasad: równości i niedyskryminacji Skarżąca upatruje w tym, że skoro ocena zgodności z zasadą równości wymaga ustalenia, czy możliwe jest wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej wyróżnienie określonej grupy podmiotów z ogółu, to „[w] niniejszej sprawie jest to niewątpliwie możliwe albowiem wspólną cechą jest stwierdzenie (przedstawienie podglądu faktyczno - prawnego), czy dane orzeczenie sądu zagranicznego może być na gruncie przepisów Rozporządzenia wykonalne na terenie Rzeczypospolitej Polskiej" (uzasadnienie skargi, s. 9).

W dalszej części skargi A S wskazuje na naruszenie przez zaskarżone przepisy art. 36, 40, 41 i 42 rozporządzenia Nr 44/2001 art. 45 Konstytucji.

W powołanych przepisach rozporządzenia Nr 44/2001, jak dowodzi Skarżąca, „prawo do sądu (postępowania przed sądem pierwszej instancji) zostało zagwarantowane wyłącznie na rzecz wnioskodawcy albowiem uczestnik nie ma prawa wzięcia w nim udziału" (uzasadnienie skargi, s. 10).

Zdaniem Skarżącej, kwestionowane przepisy rozporządzenia nr 44/2001 naruszają art. 78 Konstytucji, ponieważ nie zapewniają dwuinstancyjności postępowania w przedmiocie stwierdzenia wykonalności orzeczenia zagranicznego.

Kwestionowane przepisy rozporządzenia nr 44/2001 naruszają również, zdaniem Skarżącej, wzorzec kontroli z art. 176 Konstytucji.

Twierdzenie to A S uzasadnia tym, że „[z]asada dwuinstancyjności nie polega wyłącznie na możliwości zaskarżania orzeczeń wydanych przez sąd niższej instancji albowiem prawo to gwarantuje art. 78 Konstytucji RP. Zasada dwuinstancyjności oznacza prawo do aktywnego udziału w postępowaniu przed sądem każdej instancji. W konsekwencji, skarżone przepisy łamią powyższą zasadę" (uzasadnienie skargi, s. 14).

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 lipca 2007 r. Skarżąca została wezwana do usunięcia braków skargi i wskazania, między innymi, w jaki sposób zaskarżone przepisy naruszają Jej prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji oraz, w jaki sposób zaskarżone przepisy naruszają prawo do sądu.

W odpowiedzi Skarżąca przyznała, iż w postępowaniu sądowym, prowadzonym w oparciu o zaskarżone przepisy rozporządzenia nr 44/2001, zachowała prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego przez Sąd Okręgowy w W , tj. orzeczenia sądu pierwszej instancji, niemniej naruszenia art. 45 Konstytucji upatruje w tym, że każdorazowe postępowanie instancyjne winno być oparte o zasadę sprawiedliwości i jawności. Tych konstytucyjnych standardów postępowanie przed Sądem Okręgowym w W , w ocenie Skarżącej, nie spełniło.

Przyjęty w rozporządzeniu nr 44/2001 stan prawny, w którym strona „nie ma możliwości złożenia jakichkolwiek wyjaśnień", jest nie do pogodzenia z ww. konstytucyjnymi standardami, gdyż istotą sprawiedliwego postępowania sądowego, jak argumentuje Skarżąca, jest kontradyktoryjność, tj. prawo strony do przedstawienia dowodów, twierdzeń i argumentów.

Skarżąca podnosi dalej, że „[n]a podstawie przepisów Rozporządzenia (rozporządzenia nr 44/2001 – przyp. wł.) nie dochodzi do ponownego

rozpoznania sprawy albowiem uczestnicy składają dowody oraz przedstawiają swoje racje i argumenty po wydaniu orzeczenia przez sąd <pierwszej instancji>.

W powyższym stanie rzeczy, w rzeczywistości, postępowanie sądowe jest postępowaniem jednoinstancyjnym, a istota postępowania przed Sądem Okręgowym <sądem pierwszej instancji> stanowi zaprzeczenie istoty instancyjności (art. 176 ust. 1 Konstytucji RP), a także nie jest sprawiedliwe i nie jest jawne" (pismo uzupełniające Skarżącej z dnia 13 sierpnia 2007 r., s. 4).

Postępowanie w sprawie skargi A S podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Przedmiotem zaskarżenia są przepisy rozporządzenia nr 44/2001, wydanego przez Radę Unii Europejskiej (dalej UE).

Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej - obok Konstytucji, ustaw i rozporządzeń - są ratyfikowane umowy międzynarodowe (art. 87 ust. 1 Konstytucji).

Zgodnie z art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji, ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, nie tylko stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, ale ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli została ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, a ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

Z kolei przepis art. 91 ust. 3 Konstytucji stanowi, że jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie wyróżnia się dwa rodzaje prawa europejskiego – pierwotne i wtórne (pochodne).

Pierwotne prawo europejskie to prawo traktatowe. Stanowią je: Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2) [dalej: TWE], Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/3), Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/30) [dalej: TUE], który z dniem 2 grudnia 2009 r. otrzymał nazwę Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w związku z wejściem w życie Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569) [dalej: Traktat z Lizbony].

Wtórne (pochodne) prawo europejskie to prawo wewnętrzne UE, stanowione albo przez przedstawicieli rządów państw członkowskich – w Radzie UE albo przedstawicieli obywateli europejskich – w Parlamencie Europejskim.

Wtórne (pochodne) prawo europejskie to prawo, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji.

Jednym z wewnętrznych (pochodnych, wtórnych) europejskich aktów prawnych w I, wspólnotowym, filarze Unii Europejskiej jest rozporządzenie. Zgodnie z art. 249 TWE, rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich (vide – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU seria A, nr 5/2005, poz. 49 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05, OTK ZU seria A nr 11/2006, poz. 177).

Reasumując, wskazane w skardze rozporządzenie nr 44/2001 jest częścią europejskiego prawa wewnętrznego, a zatem, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa i część krajowego porządku prawnego, podlega bezpośredniemu stosowaniu z mocy art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, przed unormowaniami zawartymi w Kodeksie postępowania cywilnego.

Kognicja Trybunału Konstytucyjnego została określona w art. 188 Konstytucji.

Zgodnie z tym przepisem, „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.".

Wśród norm poddanych kontroli Trybunału Konstytucyjnego art. 188 Konstytucji nie wymienia przepisów wtórnego prawa UE.

Powyższe oznacza, zdaniem L. Garlickiego, że „dopuszczalność kontroli tych przepisów jest wyznaczana przez ogólne zasady określające właściwość Trybunału".

L. Garlicki nie ma wątpliwości, że kontroli Trybunału Konstytucyjnego podlegają te postanowienia prawa pierwotnego UE, które zostały zawarte w umowach międzynarodowych. W tym zakresie autor ten argumentuje, że „skoro bowiem - z mocy art. 188 ust. 1 – wszelkie umowy międzynarodowe podlegają kontroli konstytucyjności, a żaden inny przepis konstytucji nie wyklucza tej zasady wobec prawa UE, to nie ma podstaw, aby odmawiać Trybunałowi kognicji w tym zakresie. Nie ma przy tym znaczenia, czy zgoda na związanie się RP tymi normami prawa pierwotnego została udzielona w drodze ustawy czy poprzez referendum, bo nie wpływa to na ich charakter jako umów międzynarodowych. Toteż Trybunał nie miał w praktyce wątpliwości, że jest właściwy do kontroli konstytucyjności Traktatu Akcesyjnego (wyrok z 11 V 2005, K 18/04...).

Nie można oczywiście zapominać, że taka krajowa kontrola konstytucyjności byłaby niedopuszczalna z punktu widzenia prawa UE; w tej materii unormowania krajowe i ponadnarodowe nie zostały zsynchronizowane. Analogiczna rozbieżność perspektywy prawa krajowego i międzynarodowego odnosi się jednak do każdej ratyfikowanej umowy międzynarodowej (zob. L. Garlicki, *Konstytucja a <sprawy zewnętrzne>*, PS 2007, nr 4, s. 195), (...) trudno byłoby jednak twierdzić, że unormowania art. 188 pkt 1 zostają przez to pozbawione treści" (L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Tom I, Warszawa 2007, tezy do art. 188, s. 20).

W ocenie L. Garlickiego, nie ma jednak podstawy konstytucyjnej dla objęcia kontrolą Trybunału Konstytucyjnego postanowień prawa wtórnego UE. W tej kwestii L. Garlicki wywodzi, że „[w] płaszczyźnie materialnej nie ulega wprawdzie wątpliwości, że postanowienia te (postanowienia prawa wtórnego UE - przyp. wł.) nie mogą naruszać konstytucji – jak wskazuje TK: <ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją RP> (wyrok z 11 V 2005, K 18/04 s. 676). W płaszczyźnie kompetencyjnej należy jednak przypomnieć, że art. 188 przyjmuje technikę enumeracji i nie wymienia wyraźnie prawa wtórnego UE. Tym samym, <prawo wtórne, należące do innego porządku prawnego niż prawo krajowe i prawo międzynarodowe, nie mieści się w kompetencji TK, o której mowa w art. 188 pkt 1. Trudno też znaleźć inną podstawę prawną dającą TK kompetencję kontroli konstytucyjności prawa wtórnego> (K. Działocha, uwaga 7 do art. 91; zob. też m. in. L. Garlicki, M. Masternak-Kubiak, *Władza sądownicza RP a stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej,* [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, pod red. K. Wójtowicza, Warszawa 2006, s. 182-184 i powołane tam wypowiedzi

doktryny). W praktyce orzeczniczej TK nie pojawiła się jeszcze okazja dla podjęcia tej kwestii, natomiast wyraźnie wskazano, że fakt, iż ustawa krajowa została wydana w celu implementacji postanowień dyrektywy UE, nie przekreśla konieczności respektowania przez tę ustawę postanowień konstytucyjnych (wyrok z 27 IV 2005, P 1/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 4, poz. 42, s. 558 – tzw. europejski nakaz aresztowania)" [L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., s. 20-21].

Należy podkreślić, że „*[p]roblem relacji prawa polskiego i prawa wspólnotowego – ujęty od strony stricte materialnoprawnej - był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 18/04, dotyczącej zgodności z Konstytucją Traktatu akcesyjnego, rozstrzygniętej wyrokiem z dnia 11 maja 2005 r. Powołany wyrok pozostaje najbardziej obszerną i gruntownie uargumentowaną wypowiedzią TK w tej materii*" (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05, op. cit., s. 1815).

W powołanym wyroku z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd o nadrzędności Konstytucji w stosunku do całego porządku prawnego, w obszarze suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdzając, że przejawia się ona w kilku płaszczyznach:

„*Po pierwsze, proces integracji europejskiej związany z przekazywaniem kompetencji w niektórych sprawach organom wspólnotowym (unijnym) ma oparcie w samej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Mechanizm przystąpienia Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej znajduje wyraźną podstawę prawną w regulacjach konstytucyjnych. Jego ważność i skuteczność uzależniona jest od spełnienia konstytucyjnych elementów procedury integracyjnej, w tym również - procedury przekazywania kompetencji.*

Po drugie, nadrzędność Konstytucji znajduje potwierdzenie w konstytucyjnie określonym mechanizmie kontroli konstytucyjności Traktatu akcesyjnego oraz aktów stanowiących jego integralne składniki. Mechanizm ten został oparty na tych samych zasadach, na jakich Trybunał Konstytucyjny

orzekać może o zgodności z Konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych. W takiej sytuacji przedmiotem kontroli stają się także, jakkolwiek pośrednio, inne akty prawa pierwotnego Wspólnot i Unii Europejskiej stanowiące załączniki do Traktatu akcesyjnego.

Po trzecie, przepisy (normy) Konstytucji jako aktu nadrzędnego i stanowiącego wyraz suwerennej woli narodu nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami (aktami wspólnotowymi a Konstytucją). W takiej sytuacji suwerenny polski ustrojodawca konstytucyjny zachowuje prawo samodzielnego zadecydowania o sposobie rozwiązania tej sprzeczności, w tym również o celowości ewentualnej zmiany samej Konstytucji" (op. cit., s. 679).

W tym samym wyroku Trybunał zauważył, iż *„[z]asada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego jest silnie eksponowana przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich"* i wyjaśnił, że *„[t]aki stan rzeczy jest uzasadniany celami integracji europejskiej oraz potrzebami tworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni prawnej. Zasada ta stanowi niewątpliwie wyraz dążeń do zagwarantowania jednolitego stosowania i egzekucji prawa europejskiego. Nie ona jednak - na zasadzie wyłączności - determinuje ostateczne decyzje podejmowane przez suwerenne państwa członkowskie w warunkach hipotetycznej kolizji pomiędzy wspólnotowym porządkiem prawnym a regulacją konstytucyjną. W polskim systemie prawnym decyzje tego typu winny być podejmowane zawsze z uwzględnieniem treści art. 8 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji pozostaje ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej"* (ibidem).

Ważna, jak się wydaje, jest również, zawarta w powołanym wyroku, wypowiedź odnosząca się do kognicji polskiego Trybunału Konstytucyjnego w kontekście przewidzianej w art. 234 pkt b TWE instytucji pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (dalej: ETS) [wraz z

wejściem w życie w dniu 2 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony ETS zmienił nazwę na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej].

W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega, jak stwierdził, *„ani kompetencyjnego zagrożenia, ani też zawężenia zakresu zastosowania unormowań art. 188 Konstytucji, spowodowanego stosowaniem art. 234 TWE. Gdyby Trybunał Konstytucyjny RP zdecydował się wystąpić z pytaniem prejudycjalnym do ETS (lub Sądu Pierwszej Instancji) dotyczącym ważności bądź treści aktu (przepisu) prawa wspólnotowego, to - po pierwsze - winien to uczynić w ramach realizacji kompetencji orzeczniczych określonych w art. 188 Konstytucji (a więc w zgodzie z tym unormowaniem), a - po drugie - tylko w przypadkach, w których w zgodzie z Konstytucją, miałby orzekając stosować prawo wspólnotowe. Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega więc kolizji pomiędzy unormowaniem art. 234 TWE a przepisem art. 188 Konstytucji"* oraz zwrócił uwagę na następujące kwestie: *„w przypadku pytań prejudycjalnych sądów ostatniej instancji lub trybunałów prawa krajowego (na podstawie art. 234 TWE) chodzi o przewidziane prawem stosowanie przez sądy i trybunały krajowe prawa wspólnotowego.* ***Skoro powinność zastosowania prawa wspólnotowego wynika - na podstawie upoważnień konstytucyjnych - ze zgodnych z Konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych, stanowiących dla Rzeczypospolitej Polskiej wiążące prawo międzynarodowe (art. 9 Konstytucji), trudno byłoby przyjąć, iż związanie niezawisłych sędziów (art. 178 ust. 1) czy sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 1) unormowaniami Konstytucji nie obejmuje konstytucyjnie przewidzianej powinności zastosowania prawa wspólnotowego wiążącego Rzeczpospolitą. Powinność taka jest prawnym następstwem ratyfikowania w zgodzie z Konstytucją (i na jej podstawie) umów międzynarodowych, zawartych z państwami Wspólnot i Unii Europejskiej. Elementem tychże umów pozostaje kwestionowany art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz kompetencja Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich do***

udzielania odpowiedzi na pytania prejudycjalne i - szerzej - dokonywania wiążącej wykładni aktów prawa wspólnotowego [podkr. wł.]. *(...)*

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zarzut niezgodności art. 234 TWE z art. 188 pkt 1 w zw. z art. 190 ust. 1 Konstytucji mieści w sobie elementy nieporozumienia. Celem pytań prawnych kierowanych do ETS i Sądu Pierwszej Instancji jest ustalenie jednolitej i niekwestionowanej (w późniejszych postępowaniach przed tymi organami) wykładni tych przepisów prawa wspólnotowego, które - na podstawie zgodnych z Konstytucją RP zobowiązań traktatowych - mają być stosowane przez sądy i trybunały RP w rozpatrywanych przez nie sprawach. Materia orzekania (z mocą powszechnie obowiązującą - art. 190 ust. 1 Konstytucji) przez polski Trybunał Konstytucyjny w sprawie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją jest odmienna niż materia prejudycjalnych pytań prawnych do ETS (lub Sądu Pierwszej Instancji) oraz udzielonych na nie odpowiedzi. Czym innym jest bowiem ustalanie obowiązywania i znaczenia normatywnego przepisu prawa wspólnotowego, dokonywane - w ramach art. 234 TWE przez ETS lub Sąd Pierwszej Instancji. Czym innym jest natomiast porównywanie treści ustaw i umów międzynarodowych z postanowieniami Konstytucji oraz badanie ich zgodności przez Trybunał Konstytucyjny orzekający w ramach art. 188 pkt 1 z następstwami określonymi w art. 190 ust. 1 Konstytucji. Czynności wykonywane w obu wymienionych zakresach nie wykluczają się nawzajem i nie kolidują z sobą" (op. cit., s. 683 - 684).

Podejmując próbę analizy powołanego wyroku należy przede wszystkim zauważyć, iż skoro Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że Polski ustrojodawca konstytucyjny stoi na gruncie jednolitości systemu prawnego i nadrzędności Konstytucji, oznacza to, że - według Trybunału - polski system prawny oparty jest na zasadzie monistycznej.

Krytycznie do takiego poglądu Trybunału odniósł się W. Czapliński, który podkreślił, że „[t]ekst Konstytucji RP (zwłaszcza art. 87 oraz art. 91 ust. 1 i 2) nie daje jednoznacznej podstawy dla zakwalifikowania systemu polskiego jako monistycznego czy też dualistycznego, a sędziowie Trybunału nie wyjaśnili ani jednym zdaniem, dlaczego tak zdecydowanie opowiedzieli się za systemem monistycznym. Jeżeli jednak stoimy na gruncie monizmu ze wszystkimi jego konsekwencjami, musimy ustosunkować się do pojęć międzynarodowoprawnych występujących w Konstytucji. (...) Pojęcia konstytucyjne nawiązujące do prawa międzynarodowego powinny być interpretowane w taki sposób, w jaki interpretuje je prawo międzynarodowe. Wniosek ten jest zgodny z ogólnymi zasadami legislacji i wykładni prawa, według których jeżeli określone pojęcie występuje w różnych aktach normatywnych w danym systemie prawnym, należy dążyć do nadania mu takiego samego znaczenia w całym systemie. Należy również pamiętać o zasadzie konsekwentnie wyrażonej w prawie międzynarodowym, zgodnie z którą żadne państwo nie może powoływać się na prawo wewnętrzne (włączając normy konstytucyjne) dla usprawiedliwienia niewywiązywania się ze zobowiązań międzynarodowych" (W. Czapliński, *O wzajemnych relacjach niektórych pojęć prawa konstytucyjnego międzynarodowego i europejskiego* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej, Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk – Jarosz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 535-536 i s. 540).

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego o nadrzędności wszystkich postanowień Konstytucji nad prawem UE skrytykował też K. Wojtyczek, nazywając je „najbardziej radykalną interpretacją zasady nadrzędności Konstytucji, która zmierza do stosowania Konstytucji w całej sferze działania państwa, a także w obszarach objętych przekazaniem kompetencji", co - zdaniem tego autora - „może w konsekwencji prowadzić do poważnych komplikacji prawnomiędzynarodowych i utrudniać państwu polskiemu

funkcjonowanie w organizacjach ponadnarodowych" (K. Wojtyczek, *Trybunał Konstytucyjny w Europejskim Systemie Konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy z 2009 r. nr 4(93), s. 182).

K. Wojtyczek zaprezentował jednocześnie własną koncepcję interpretacji zasady nadrzędności Konstytucji. Opiera się ona na założeniu, iż akty normatywne wydawane przez organizacje międzynarodowe w ramach wykonywania przekazanych jej kompetencji są zgodne z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi określającymi „tożsamość konstytucyjną Polski i wyrażającymi fundamenty aksjologiczne Konstytucji RP, nie muszą natomiast być zgodne z pozostałymi normami konstytucyjnymi" (op. cit. s. 181-182).

Na kanwie przeprowadzonej interpretacji zasady nadrzędności Konstytucji K. Wojtyczek przedstawił wywód uzasadniający tezę o posiadaniu przez Trybunał Konstytucyjny, na gruncie obowiązującej Konstytucji RP, kompetencji do badania konstytucyjności wtórnego prawa UE w ramach skargi konstytucyjnej, o czym w dalszej części niniejszego stanowiska.

Powracając do analizy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, należy odnotować, iż nie pozostawia on wątpliwości, że badanie konstytucyjności europejskiego prawa pierwotnego pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał uznał natomiast własną kognicję do badania konstytucyjności przepisów Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (podpisany w Atenach 16 kwietnia 2003 r.) wraz z Aktem dotyczącym warunków przystąpienia Rzeczypospolitej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, jak też Aktem końcowym konferencji w Atenach, stanowiącymi integralne części Traktatu o przystąpieniu (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864) [dalej: Traktat akcesyjny], ponieważ Traktat akcesyjny jest umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, zatem aktem prawnym wymienionym w art. 188 pkt 2 Konstytucji.

Odnośnie możliwości badania konstytucyjności wtórnego prawa europejskiego, Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku nie zajął jednoznacznego stanowiska.

W tym zakresie należy podzielić opinię W. Czaplińskiego, który zauważył, że „[w] odniesieniu do aktów prawa wtórnego, TK uznał (w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. – przyp. wł.), że stanowią one źródło prawa polskiego, ponieważ kompetencja do ich wydawania znajduje swe źródło w traktacie akcesyjnym, a więc pośrednio także w Konstytucji. Pomimo, że co do zasady porządki prawne wewnętrzny i wspólnotowy są rozłączne i autonomiczne (stwierdzenie to jest zresztą niezrozumiałe w świetle sformułowanej przez Trybunał w innym miejscu zasady wieloskładnikowości polskiego systemu prawnego i jego monistycznego charakteru), Trybunał nie wykluczył jednak możliwości oceny aktów prawa wtórnego z punktu widzenia ich zgodności z przepisem art. 31 ust. 3 Konstytucji" (komentarz W. Czaplińskiego do art. 10 TUE [w:] *Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz pod red. A. Wróbla*, Tom I, Wydawnictwo a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008 r., s 291).

Dodać do tego można, iż zwrócenie uwagi, że Polski ustrojodawca konstytucyjny stoi na gruncie jednolitości systemu prawnego bez względu na to, czy składające się na ten system akty prawne stanowią efekt działania prawodawcy krajowego czy też powstały jako uregulowania międzynarodowe, przy jednoczesnym i wielokrotnym podkreślaniu nadrzędności Konstytucji w tym jednolitym systemie prawa, a także podnoszenie, jak się wydaje konsekwentnie, autonomiczności porządków prawnych: polskiego i wspólnotowego, zwłaszcza na przykładzie pytań prejudycjalnych wnoszonych w trybie art. 234 pkt b TWE, wskazywać by mogło, że Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył możliwości badania konstytucyjności przepisów wtórnego prawa europejskiego również w szerszym zakresie niż tylko z punktu widzenia wzorca z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Niemniej ta konstatacja, co do zasady, słabnie w konfrontacji z kolejnymi wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego, sformułowanymi przy okazji badania przepisów obowiązujących w polskim porządku prawnym, a „wywodzących" się z prawa europejskiego.

W kolejnych dwóch orzeczeniach: z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05 oraz z dnia w dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. U 6/08, Trybunał uzależnił bowiem własną kognicję od sposobu wprowadzenia wtórnego prawa europejskiego do polskiego porządku prawnego - pośrednio (poprzez uchwalenie odpowiedniej ustawy implementacyjnej) czy bezpośrednio (bez podejmowania przez polskiego prawotwórcę jakichkolwiek legislacyjnych prac dostosowawczych).

W wypadku wtórnego prawa europejskiego stosowanego pośrednio, Trybunał nie ma wątpliwości co do posiadania własnej kompetencji.

Taki charakter posiadają, przykładowo, decyzje ramowe stanowiące akty wtórnego prawa europejskiego (prawa UE, nie zaś, jak w wypadku rozporządzeń, prawa wspólnotowego) w III filarze Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2 TUE).

W sprawie o sygn. P 1/05 Trybunał Konstytucyjny rozważał problem zgodności art. 607t § 1 k.p.k., w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego UE na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, z art. 55 ust. 1 Konstytucji.

W wyroku w tej sprawie, z dnia 27 kwietnia 2005 r., Trybunał stwierdził, że „*[z]akwestionowana w pytaniu prawnym* (sprawa dotyczyła pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gdańsku – przyp. wł.) *regulacja została wprowadzona do kodeksu postępowania karnego mocą wspomnianej wyżej ustawy z 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz ustawy - Kodeks wykroczeń. Nowelizacji k.p.k. dokonano w celu implementowania do porządku krajowego decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu*

aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi. (...)

Decyzje ramowe stanowią specyficzny instrument prawny III filaru, wprowadzony do prawa UE przez Traktat z Amsterdamu. Decyzje ramowe odpowiadają koncepcyjnie i konstrukcyjnie dyrektywom w I filarze. Zgodnie z art. 34 ust. 2 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) decyzje ramowe podejmowane są w celu zbliżania przepisów ustawowych i wykonawczych, wiążą państwa członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiają jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Nie mogą one - w przeciwieństwie do dyrektyw - wywoływać skutku bezpośredniego, nawet jeśli zawarte w nich postanowienia są precyzyjne i bezwarunkowe. Decyzje ramowe nie przyznają praw ani nie nakładają obowiązków na jednostki w państwach członkowskich. Ich wykonanie w prawie krajowym powinno się rządzić zasadami analogicznymi do zasad transpozycji dyrektyw (na ten temat zob. Zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej w prawie polskim. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej, UKIE, Warszawa 2003, s. 32-33). (...)

Zgodnie z dyspozycją art. 34 ust. 1 decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r., państwa członkowskie zostały zobowiązane do podjęcia niezbędnych działań dostosowawczych zapewniających implementację ENA do prawa krajowego, najpóźniej do 31 grudnia 2003 r.

(...)...z chwilą uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, Polska, przejmując acquis, automatycznie związana została prawem pierwotnym i wtórnym Unii, w tym obowiązkiem wykonania decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r. Odpowiednie działania legislacyjne zostały podjęte ze stosownym wyprzedzeniem, pozwalającym na wejście w życie 1 maja 2004 r. znowelizowanych przepisów kodeksu postępowania karnego implementujących instytucję nakazu europejskiego. (...)

Obowiązek implementacji decyzji ramowych jest wymogiem konstytucyjnym wynikającym z art. 9 Konstytucji, jednak jego realizacja nie zapewnia automatycznie i w każdym przypadku materialnej zgodności przepisów prawa wtórnego Unii Europejskiej i ustaw je implementujących do prawa krajowego z normami Konstytucji. Podstawową funkcją ustrojową Trybunału Konstytucyjnego jest badanie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, a obowiązek ten dotyczy także sytuacji, gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy tego zakresu ustawy, który służy implementacji prawa Unii Europejskiej" (OTK ZU seria A nr 4/2005, poz. 42, s. 556 - 558).

W końcu, w najnowszym, bo wydanym w dniu 17 grudnia 2009 r., postanowieniu w sprawie o sygn. U 6/08, Trybunał Konstytucyjny, przypominając, iż, *„zgodnie z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, którego treść powtórzona została w art. 2 ust. 1 pkt 1 -3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), kontrola Trybunału obejmuje ustawy, umowy międzynarodowe i przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe"*, stwierdził, że *„[t]akie sformułowanie kognicji Trybunału pozostawia poza zakresem jego kontroli, między innymi, prawo stanowione przez organizację międzynarodową, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji, czyli wtórne prawo UE. Brak wskazania w enumeratywnym katalogu zawartym w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji wtórnego prawa UE jako przedmiotu kontroli konstytucyjnej, uniemożliwia Trybunałowi orzekanie w sprawie jego zgodności z Konstytucją. Brak kognicji Trybunału w tym zakresie znaczy, że zarzuty w sprawie zgodności aktów wtórnego prawa wspólnotowego z Konstytucją nie mogą być przez Trybunał rozpatrzone"* (odpis postanowienia przesłany przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do wiadomości Prokuratorowi Generalnemu, s. 13).

Uzupełniająco należy odnotować, że problematyka stosunku prawa krajowego do prawa europejskiego była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego również w sprawie o sygn. P 37/05. W postanowieniu z dnia

19 grudnia 2006 r., Trybunał, omawiając problematykę stosowania przez sądy krajowe norm prawa wspólnotowego w kontekście art. 9 i art. 91 ust. 2 Konstytucji oraz art. 10 TWE, stwierdził, że *„[s]ądy krajowe - co oczywiste - mają obowiązek bezpośredniego stosowania norm praw krajowego. Sędzia krajowy ma jednak również obowiązek zbadania, czy dany stan faktyczny podlega normom regulacji wspólnotowej, bezpośrednio stosowalnej na terytorium każdego państwa członkowskiego (...). Sposób realizacji (...) ogólnego zobowiązania do przestrzegania prawa międzynarodowego i wspólnotowego konkretyzuje - w odniesieniu do organów władzy sądowniczej - norma kolizyjna z art. 91 ust. 2 Konstytucji (...). Stąd też (...) sądy krajowe mają też prawo i obowiązek odmówienia zastosowania normy krajowej, jeżeli koliduje ona z normami prawa wspólnotowego. Sąd krajowy nie orzeka w takim wypadku o uchyleniu normy prawa krajowego, lecz tylko odmawia jej zastosowania w takim zakresie, w jakim jest on obowiązany do dania pierwszeństwa normie prawa wspólnotowego. Przedmiotowy akt prawny nie jest dotknięty nieważnością, obowiązuje i jest stosowany w zakresie nieobjętym przedmiotowym i czasowym obowiązywaniem regulacji wspólnotowej. Natomiast w razie wątpliwości co do relacji normy prawa krajowego i normy prawa wspólnotowego konieczne jest zwrócenie się z pytaniem prejudycjalnym do ETS, jako organu właściwego w sprawach wykładni Traktatu oraz norm prawa pochodnego, a w sensie funkcjonalnym włączanym w ten sposób do systemu sądowniczego danego państwa członkowskiego.*

Na tej podstawie należy uznać brak konieczności zwracania się do TK z pytaniami prawnymi dotyczącymi zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym - nawet w sytuacji gdy sąd zamierza odmówić zastosowania ustawy krajowej. Problem rozwiązywania kolizji z ustawami krajowymi pozostaje więc w zasadzie poza zainteresowaniem TK. (...) Powyższa konstatacja nie oznacza, że użyty w art. 193 Konstytucji czasownik <może> wyraża fakultatywność kierowania pytań prawnych do TK w ogóle. Czasownik

<może> oznacza kompetencję sądu do inicjowania postępowania przed TK, a Trybunał stoi wyraźnie na stanowisku, że w każdym wypadku, w którym sąd kwestionuje zgodność ustawy z Konstytucją nie ma innej możliwości ewentualnego stwierdzenia tej niekonstytucyjności niż na podstawie wyroku TK (...). Jednak w szczególnej sytuacji kolizji ustawy z prawem wspólnotowym uprawnienie sądu do zadania pytania prawnego zostaje w pewnym sensie ograniczone ze względu na regułę kolizyjną zawartą w art. 91 ust. 2 Konstytucji oraz zasady stosowania prawa wspólnotowego, przede wszystkim zasadę bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego w wypadku kolizji z ustawą" (OTK ZU seria A nr 11/2006, poz. 177, s. 1817 - 1818).

To ostatnie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego - poza wskazaniem na konieczność uwzględniania w wewnętrznym porządku prawnym Polski standardów interpretacyjnych, obowiązujących w stosunku do wszystkich państw członkowskich UE, oraz konieczność „uniknięcia podwójnej właściwości (ETS i TK) rodzącej niebezpieczeństwo rozbieżnej wykładni, co naruszałoby zasadę jednolitego stosowania prawa wspólnotowego na całym terytorium UE" - ma jeszcze i takie znaczenie, iż „[s]ędziowie konstytucyjni przychylili się do opinii, że polski system prawny ma charakter monistyczny, a normy prawa międzynarodowego (w tym także prawa wspólnotowego, zaliczonego przez TK do prawa międzynarodowego, z czym należy się zgodzić) nie podlegają transformacji, lecz są stosowane jak akty międzynarodowoprawne" (komentarz W. Czaplińskiego do art. 10 TUE [w:] *Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz pod red. A. Wróbla*, Tom I, op. cit., s 296).

Jednak w doktrynie prawa międzynarodowego prezentowane są też odmienne poglądy co do charakteru prawa wspólnotowego.

W ocenie E. Piontka, „[p]rawo wspólnotowe jest (...) odrębne od międzynarodowego prawa publicznego, jest wielostronnym systemem prawnym o charakterze szczególnym, plasującym się między prawem wewnętrznym

państw a międzynarodowym prawem publicznym zwanym z pewnym uproszczeniem prawem ponadnarodowym" (E. Piontek, *Konstytucje państw członkowskich w porządku prawnym Unii Europejskiej* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej, Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk – Jarosz,* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 398).

Ocenę tę E. Piontek uzasadnił w sposób następujący:

„Nie ulega wątpliwości, że Traktaty podstawowe są umowami prawa międzynarodowego publicznego. W płaszczyźnie substancjalnej zarówno materialnej, jak i procesowej regulują one natomiast w sposób autonomiczny i niezależny od reguł prawa międzynarodowego publicznego stosunki między państwami członkowskimi oraz między nimi a Wspólnotą i na odwrót, a także prawa i obowiązki podmiotów prywatnych tych państw w ich stosunkach wzajemnych i w relacjach z organami państw członkowskich na całym obszarze Wspólnoty oraz z tą Wspólnotą jako taką, wreszcie z państwami trzecimi, jak też z podmiotami prywatnymi tych państw na obszarze Wspólnoty; we wszystkich przypadkach regulują one stosunki w zakresie i na warunkach prawa wspólnotowego w dziedzinach należących do właściwości podmiotowej bądź przedmiotowej tego prawa. W konsekwencji w obszarze właściwości prawa wspólnotowego niedopuszczalne jest powoływanie się na normy i zasady międzynarodowego prawa publicznego, lecz tylko na normy określone prawem wspólnotowym, z wyjątkiem generalnych i bezwzględnie obowiązujących norm *ius cogens* prawa powszechnego" (op. cit.).

E. Piontek powołuje się też na orzecznictwo ETS i stwierdza, że „[w] orzeczeniu z 1964 r. w sprawie Costa v. ENEL ETS (...) podkreślił (ETS – przyp. wł.) szczególny charakter wspólnotowego porządku prawnego wskazując, że <w odróżnieniu (ang. *by contrast*) od zwykłych traktatów, Traktat o EWG stworzył swój własny system prawny, który wraz z wejściem tego Traktatu w życie stał się integralną częścią systemów prawnych państw

członkowskich, których sądy obowiązane są go stosować>. W dalszej części orzeczenia ETS stwierdził m. in. <Ustanawiając Wspólnotę na czas nieograniczony z własnymi instytucjami, własną osobowością i zdolnością prawną, w tym z prawem legacji w stosunkach międzynarodowych, a w szczególności wyposażając ją w realne uprawnienia (ang. *real powers*) wywodzące się z ograniczenia suwerenności bądź z przeniesienia uprawnień z państwa na Wspólnotę, państwa członkowskie ograniczyły swoje prawa suwerenne, jakkolwiek w ograniczonych dziedzinach, i w ten sposób stworzyły systemowy zbiór praw (ang. *body of law*) z mocą wiążącą dla nich samych i ich obywateli.

Inkorporowanie do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego przepisów prawnych pochodzących od Wspólnoty, a bardziej generalnie, wywodzących się z postanowień i ducha Traktatu, prowadzi w rezultacie do tego, że państwa członkowskie nie mogą następnie podejmować jednostronnie środków niezgodnych z tym systemem, który zaakceptowały przecież na zasadzie wzajemności. (...) Moc wykonawcza prawa wspólnotowego nie może różnić się w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od treści przyjętych przez nie później aktów prawa krajowego, gdyż zagrażałoby to realizacji zadań określonych w art. 5(2) Traktatu i stwarzało zagrożenie dyskryminacją zakazaną na mocy art. 7 (obecnie art. 10 i 12 TWE – przyp. E. P.)" [op. cit. s. 398 - 399].

W dalszej części niniejszego stanowiska zostaną przedstawione konsekwencje ww. poglądu E. Piontka dla określenia kognicji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie badania konstytucyjności prawa wspólnotowego.

Jednocześnie należy zauważyć, iż w doktrynie prawa konstytucyjnego aktualnie prezentowane są poglądy (w opozycji do jednoznacznego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zawartego w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. U 6/08), o, mającej swoje źródło w obowiązującej Konstytucji,

kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania konstytucyjności także wtórnego prawa europejskiego, stosowanego bezpośrednio, jednak wyłącznie w ramach skargi konstytucyjnej.

Pogląd taki prezentuje, co wcześniej sygnalizowano, K. Wojtyczek.

Autor ten zauważa, iż „w art. 188 pkt 5 Konstytucji wymieniono - jako odrębną kompetencję TK - rozpoznawanie skarg konstytucyjnych. Wynikałoby stąd, że prawodawca konstytucyjny rozróżnia kontrolę norm i rozpoznawanie skarg konstytucyjnych jako odrębne kompetencje Trybunału. Zakres kontroli konstytucyjności określony w pierwszych trzech punktach tego artykułu nie odnosi się do skarg konstytucyjnych, w przeciwnym przypadku odrębne wyliczenie rozpoznawania skarg konstytucyjnych byłoby zbędne. Można stąd wyciągnąć wniosek, że termin <akt normatywny>, użyty w art. 79, obejmuje wszelkie akty normatywne obowiązujące w polskim porządku prawnym.

Zdaniem niektórych autorów, termin <akt normatywny> użyty w art. 79 należy odnieść wyłącznie do aktów prawa krajowego stanowionych przez polskie organy władzy publicznej; poza jego zakresem pozostają akty normatywne stanowione przez organizacje międzynarodowe. Jako argument za takim poglądem można podać to, że prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe nie zostało wymienione w art. 87 Konstytucji, wyliczającym źródła prawa powszechnie obowiązującego. Jedynym przepisem dotyczącym prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe jest art. 91 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio i ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Art. 91 ust. 3 nie mówi wyraźnie o tym, że prawo stanowione przez organizację międzynarodową staje się częścią krajowego porządku prawnego. Z drugiej strony rozważane argumenty nie wydają się przekonujące. Art. 79 nie wprowadza rozróżnień dotyczących aktów normatywnych ani w żaden sposób nie ogranicza zakresu rozważanego pojęcia.

Nie podlega dyskusji, że prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe - podlegające bezpośredniemu stosowaniu - staje się częścią porządku prawnego obowiązującego na terytorium państwa. Należy przyjąć, że termin <akt normatywny> w art. 79 Konstytucji obejmuje wszelkie akty normatywne, na podstawie których wydawane są rozstrzygnięcia dotyczące praw konstytucyjnych.

Wynika stąd, że prawo pochodne UE może stanowić przedmiot kontroli tylko w procedurze zainicjowanej w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej. Ponadto przedmiot kontroli mogą stanowić akty normatywne krajowe implementujące prawo Unii. Niekonstytucyjność wymienionych aktów prawa krajowego może być konsekwencją niekonstytucyjności samego aktu implementowanego przez badany akt krajowy, a w takim przypadku stwierdzenie niekonstytucyjności normy krajowej oznacza *de facto* pośrednie uznanie niekonstytucyjności normy unijnej. Należy jednak podkreślić, że TK nie wypowiada się w sprawie swoich kompetencji w zakresie kontroli prawa pochodnego, w konsekwencji przedstawione wcześniej spory doktrynalne nie zostały definitywnie rozstrzygnięte przez ten organ.

Dla ustalenia zakresu władzy Trybunału Konstytucyjnego istotne znaczenie mają również dopuszczalne normy odniesienia (wzorce) dla kontroli prawa Unii Europejskiej oraz prawa polskiego. Ustalając zakres norm stanowiących podstawy kontroli prawa UE należy wziąć pod uwagę zasadę nadrzędności konstytucji w jej konstytucyjnym rozumieniu ustalonym w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

W przypadku umów międzynarodowych podstawę kontroli stanowi konstytucja. W cytowanym wcześniej wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego TK uznał, że wzorcem dla kontroli umów międzynarodowych, stanowiących podstawę do przekazywania kompetencji, mogą być wszelkie normy konstytucyjne. W świetle wcześniejszych ustaleń takie podejście nie wydaje się jednak trafne. Należy przyjąć, że zakres wzorców konstytucyjnych w tym

przypadku jest ograniczony. Jak już wspomniano, postanowienia umowy stanowiącej podstawę do przekazywania kompetencji muszą być zgodne z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi określającymi tożsamość konstytucyjną Polski i nie mogą zawierać wyraźnych upoważnień do stanowienia norm prawnych niezgodnych z normami-regułami zawartymi w konstytucji. Ponadto umowa przekazująca kompetencje, jako całość normatywna, musi prowadzić do lepszej realizacji zasad konstytucyjnych wyznaczających zadania państwa, rozpatrywanych całościowo.

Chociaż TK nie miał jeszcze okazji do kontroli zgodności prawa pochodnego z konstytucją, to w świetle wypowiedzi zawartych w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego można przypuszczać, że organ ten dopuściłby jako wzorce kontroli dla prawa pochodnego wszelkie normy konstytucyjne. Tymczasem w świetle wcześniejszych ustaleń należałoby przyjąć, że zakres wzorców konstytucyjnych dla kontroli prawa pochodnego organizacji międzynarodowej jest węższy niż w przypadku umów międzynarodowych. Obejmuje wyłącznie przedstawione wcześniej podstawowe zasady konstytucyjne. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że w przypadku skargi konstytucyjnej podstawę kontroli stanowią przepisy konstytucyjne ochraniające prawa jednostki. W przypadku skargi konstytucyjnej na akt normatywny UE podstawę kontroli mogłyby stanowić wymienione zasady konstytucyjne, jednak pod warunkiem jednoczesnego wskazania przez skarżącego naruszonych praw konstytucyjnych. Gdyby dopuścić pytania prawne dotyczące konstytucyjności aktów prawa pochodnego Unii, to podstawę kontroli stanowiłyby wyłącznie podstawowe zasady konstytucyjne.

Należałoby również przyjąć, że w zakresie, w jakim ustawa lub akt podustawowy implementuje prawo UE, podlegają one kontroli wyłącznie z punktu widzenia ich zgodności z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi. Pozostałe normy konstytucyjne mogą stanowić wzorce kontroli wyłącznie w takim zakresie, w jakim prawo UE pozostawia organom krajowym swobodę

przy implementacji danego aktu. TK ma kompetencję do kontroli zgodności ustaw i aktów podustawowych z umowami międzynarodowymi, a więc m.in. z prawem pierwotnym Unii. Trybunał nie ma natomiast kompetencji do badania zgodności ustaw i aktów podustawowych z prawem pochodnym Unii Europejskiej.

Orzeczenie o niekonstytucyjności umowy międzynarodowej lub aktu ustanowionego przez organizację międzynarodową, wydane w ramach kontroli następczej, może prowadzić do komplikacji. Orzeczenie takie nie może wywoływać skutków na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej. Akt niekonstytucyjny wiąże Polskę. Skutkiem orzeczenia o niekonstytucyjności jest utrata mocy obowiązującej w porządku wewnętrznym. Odmowa realizacji aktu prawa unijnego uznanego za niekonstytucyjny może prowadzić do odpowiedzialności Polski za naruszenie prawa UE i narażać Polskę na sankcje przewidziane w prawie unijnym. Z tego względu, orzekając o niekonstytucyjności aktu normatywnego, należy odsunąć możliwie najdalej w czasie moment utraty mocy obowiązującej przez badany akt prawny. W tym czasie polskie organy władzy publicznej powinny podjąć działania w celu uzgodnienia tego aktu z polską konstytucją, np. poprzez jego zmianę lub uchylenie.(...)

W podsumowaniu tej części rozważań, należy zauważyć, że polski Trybunał Konstytucyjny ma kompetencje w zakresie kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych, natomiast jego kompetencje w zakresie kontroli prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe są ograniczone" (K. Wojtyczek, *Trybunał Konstytucyjny w Europejskim Systemie Konstytucyjnym*, op. cit., s. 184-186).

Ww. poglądów (oraz podobnych) nie można jednak zaakceptować co najmniej z dwóch powodów.

Po pierwsze dlatego, że ich autor, jak się wydaje, nie uwzględnił w dostatecznym stopniu zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej, wyznaczonego przepisami Konstytucji.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skargę można wnieść „w sprawie zgodności z konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego".

Według J. Trzcińskiego, „[s]formułowanie to można interpretować w dwojaki sposób:

a) przedmiotem skargi może być tylko ustawa i inny akt normatywny, przez który należałoby rozumieć każdy akt ustanawiający normy prawne. Podobnie rozumiano akt normatywny na tle przepisów obowiązujących przed wejściem w życie nowej konstytucji (...). Takie rozumienie pojęcia <akt normatywny> oznacza, że z punktu widzenia TK i jego kompetencji system źródeł prawa jest systemem otwartym. W przeciwnym razie forma aktu prawnego decydowałaby o zakresie kognicji TK.

Brak przy pojęciu <akt normatywny> (art. 79 ust. 1) doprecyzowania, że chodzi tu o akty normatywne centralnych organów państwa, powoduje, że przepis ten można rozumieć w ten sposób, iż obejmuje on swą treścią wszelkie akty normatywne, tzn. także akty prawa miejscowego (na takim stanowisku stoją W. Kręcisz, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, PS 1998, nr 5, s. 53, M. Safjan, *Skarga konstytucyjna: proszę o cierpliwość*, <Rzeczpospolita> z 20 IV 1998);

b) przedmiotem skargi może być tylko ustawa i akty normatywne organów wymienionych w art. 188 pkt 1-3 z wyłączeniem możliwości badania w trybie skargi konstytucyjnej umów międzynarodowych, o których mowa w art. 188 pkt 1, bo te nie są aktami normatywnymi" (komentarz J. Trzcińskiego do art. 79 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* Wydawnictwo Sejmowe, Tom I, Warszawa 1999, tezy do art. 79, s. 14-15).

Na kanwie tej wypowiedzi J. Trzcińskiego, na marginesie należy odnotować, że Trybunał Konstytucyjny, z katalogu aktów prawa miejscowego, których konstytucyjność może badać, wyłączył miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, ponieważ treść ich postanowień determinują stany faktyczne, a Trybunał nie ma rozwiązań ustrojowych i związanych z nimi rozwiązań proceduralnych dostosowanych do ich badania. Poza tym Trybunał podkreślał, że nie jest upoważniony do dokonywania oceny stosowania prawa (dotyczącego planowania przestrzennego oraz przepisów o ochronie przyrody, środowiska, gruntów rolnych itp.) przez organ gminy ustawowo upoważniony do uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego (vide – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lutego 2001 r., sygn. Ts 139/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 40 oraz 6 października 2004 r., sygn. SK 42/02, OTK ZU seria A nr 9/2004, poz. 97).

Jednocześnie za uzasadnioną J. Trzciński uznaje interpretację art. 79 ust. 1 Konstytucji zaproponowaną w pkt b, ponieważ, jak dowodzi, „jeśli skarga konstytucyjna jest także sposobem na wszczęcie postępowania o stwierdzenie niekonstytucyjności aktu normatywnego, to jej funkcjonowanie musi się mieścić w zakresie przedmiotowym kontroli konstytucyjności prawa, a ten opisany jest w art. 188 ust. 1-3. Jeśli więc wziąć pod uwagę z jednej strony art. 79 ust. 1 konstytucji i użyte tam sformułowanie - <ustawa lub inny akt normatywny> (z akcentem na akt normatywny), a z drugiej - art. 188 pkt 1-3 (z akcentem na przepisy prawa wydane przez centralne organy państwa), to należy stwierdzić, że przedmiotem skargi konstytucyjnej na tle art. 79 ust. 1 są ustawa i akty normatywne centralnych organów państwa. Przedmiotem skargi nie mogą więc być ani akty prawa miejscowego, ani normy międzynarodowe, choć teoretycznie można sobie wyobrazić, że <orzeczenie ostateczne>, o którym mowa w art. 79 ust. 1, mogłoby być oparte na takich właśnie podstawach. Wobec wyraźnego brzmienia art. 79 ust. 1 konstytucji, że <Każdy, czyje konstytucyjne wolności

lub prawa zostały naruszone, ma prawo [...] wnieść skargę [...]>, nie można by dopuścić skargi, w której punktem odniesienia byłoby tylko prawo międzynarodowe np. Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych czy Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, podczas gdy, co warto zauważyć, cytowane akty prawa międzynarodowego mogłyby stanowić punkt odniesienia dla wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy. Być może to ograniczenie jest zbyt daleko idące, tym bardziej że niektóre z postanowień paktu, deklaracji czy innych aktów prawa międzynarodowego są niemal identyczne z postanowieniami konstytucji. Wreszcie nie bez znaczenia jest fakt, że skarga konstytucyjna jest w większym stopniu wnioskiem ochrony wolności i praw niż środkiem do eliminacji z porządku prawnego aktów normatywnych sprzecznych z konstytucją" (op. cit., s. 15).

Drugim powodem, dla którego nie można podzielić prezentowanych powyżej poglądów K. Wojtyczka, jest to, że ich autor skoncentrował się na wzajemnych relacjach pomiędzy art. 79 ust. 1 a art. 188 Konstytucji, pomijając równie ważną problematykę umiejscowienia konstytucji narodowych w prawie UE.

Monografię na temat miejsca konstytucji narodowych w prawie UE opracował E. Piontek.

Na potrzeby niniejszego stanowiska można poprzestać na przedstawieniu niektórych, najistotniejszych tez tej monografii.

Otóż przede wszystkim E. Piontek, nawiązując do wskazywanych przez siebie odmienności między prawem wspólnotowym a międzynarodowym prawem publicznym, o czym wcześniej była mowa, zwrócił uwagę, że traktowanie prawa wspólnotowego jako prawa obcego w stosunku do prawa krajowego jest kompletnym nieporozumieniem. Tworzenie prawa wspólnotowego jest bowiem, jak stwierdził ten autor, „niczym innym jak tylko procesem zbiorowym w skali całej Unii mającym za przedmiot wprowadzenie

zmian do prawa krajowego i jego rozwój odpowiednio do zdefiniowanych traktatowo wspólnych potrzeb. To właśnie w toku tego procesu, a nie po jego zakończeniu, w każdej konkretnej sprawie państwa członkowskie mają sposobność i wręcz powinny dokonywać oceny zgodności zamierzonej legislacji wspólnotowej ze swoim własnym porządkiem konstytucyjno-prawnym; jeżeli zachodzi taka potrzeba, powinny wprowadzać wyprzedzająco w tym porządku odpowiednie zmiany .

Zważywszy na obowiązywanie prawa wspólnotowego z mocy własnej, wspomniany proces przeglądowy i dostosowawczy jest więc czymś więcej niż <kontrolą prewencyjną> zgodności wspólnotowych aktów prawa stanowionego z porządkiem konstytucyjnym w poszczególnych państwach członkowskich. Prewencja tego rodzaju powinna bowiem wyprzedzać uchwalenie, a już z pewnością termin wejścia w życie odnośnego aktu prawa wspólnotowego - z wykluczeniem blokowania stosowalności aktów już uchwalonych.

W fazie poprzedzającej rozstrzygnięcia dochodzi do materializacji założeń leżących u podstaw koncepcji <ponadnarodowości deliberatywnej>. Następnie dochodzi do wdrażania odnośnych rozwiązań w trybie właściwym dla wielopoziomowej multicentryczności systemu prawa w Unii Europejskiej zarówno w sferze prawodawstwa, jak i sądownictwa na poziomie każdego z państw członkowskich, z całym zróżnicowaniem ich rozwiązań konstytucyjnych w tych dziedzinach oraz na poziomie wspólnotowym, z towarzyszącą im zarządczością realizacyjną na obydwu poziomach. (...)... funkcjonowanie tego multicentrycznego systemu poddane jest rygorom lojalności państw członkowskich wobec Wspólnoty, a z jej strony rygorom lojalności wobec państw członkowskich w zakresie wspierania ich działań tego rodzaju. Nie ma więc tutaj miejsca na przeciwstawianie <legalizmu krajowego> <legalizmowi wspólnotowemu>, jak próbuje się stawiać ten problem m.in. we Francji. (...)

Kluczem do trafnej oceny charakteru systemu prawa wspólnotowego jest (...) uznanie jego odrębności od reżimu prawa międzynarodowego

publicznego oraz autonomii wewnętrznej prawa wspólnotowego poddanej kontroli jego własnej judykatury. W tym ostatnim zakresie przesądza powierzenie ETS wyłącznej kompetencji do dawania w trybie orzeczeń prejudycjalnych z art. 234 TWE wiążącej wykładni normom prawa wspólnotowego oraz rozstrzygania o nieważności określonych aktów prawa stanowionego: w trybie art. 230 TWE o legalności aktów prawa stanowionego, (...); skarg o zaniechanie działania przez instytucje Unii - art. 232 TWE, wreszcie w trybie skargi z art. 226 i art. 227 o uchybienia przez państwo członkowskie zobowiązaniom traktatowym oraz we wszystkich innych sporach dotyczących prawa wspólnotowego, o których mowa w Części Piątej, Rozdział I, Sekcja 4 TWE wraz z odniesieniami do innych postanowień tego Traktatu. Art. 292 TWE stanowi nadto: <Państwa Członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania niniejszego Traktatu procedurze rozstrzygania innej niż w nim przewidziana>.

Powołane postanowienia Traktatu o EWG wykluczają we wszystkich rzeczonych kategoriach sporów właściwość sądów krajowych państw członkowskich włącznie z ich sądami konstytucyjnymi, a także jakiegokolwiek sądownictwa międzynarodowego prawa publicznego W obszarze tzw. pierwszego filaru wspólnotowego właściwość ETS (i Sądu Pierwszej Instancji UE) jest pełna i bezwarunkowa. W trzecim filarze dotyczącym <współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych>, z Tytułu III TUE jurysdykcja ta została ograniczona stosownie do postanowień art. 35 tego Traktatu. Lizboński TFUE włącza niemniej obecną materię filaru trzeciego TUE do prawa wspólnotowego (Tytuł V TFUE, art. 67-89). Spod jurysdykcji ETS pozostanie więc nadal wyłączona materia <międzyrządowa> z obecnego drugiego filaru TUE. Art. 275 TFUE stanowi bowiem, że: <Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w zakresie postanowień dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ani w zakresie aktów przyjętych na ich

podstawie>. Nie jest to wszakże materia <prawa wspólnotowego> w rozumieniu traktatowym.

W zakresie właściwości <prawa wspólnotowego> roszczenia państw członkowskich, z ich sądami konstytucyjnymi włącznie, do decydowania/orzekania ze skutkiem ostatecznym i z pominięciem ETS bądź ignorowaniem jego rozstrzygnięć w przedmiocie jakichkolwiek aspektów tego prawa poczynając od jego wykładni, a kończąc na decydowaniu o ważności oraz warunkach dopuszczalności stosowania na własnym terytorium określonych norm czy aktów wiążących prawa wspólnotowego, należy niestety w świetle powołanych postanowień Traktatu uznać za przejaw niedotrzymywania bezwarunkowych zobowiązań zaciągniętych przez te państwa na mocy Traktatu, dobrowolnie, <zgodnie (z ich) odpowiednimi wymaganiami konstytucyjnymi> i to w zakresie o podstawowym znaczeniu dla jednolitości wykładni, jak też stosowania oraz dla efektywności skutkowej prawa wspólnotowego.

Wyjaśnienia przyczyn tego paradoksalnego zjawiska szukać należy w trudnościach, jakie sprawia konieczność przełamania na gruncie wspólnotowego porządku prawnego, utrwalonego w tradycjach prawnych państw europejskich, zwłaszcza w krajach <prawa statutowego>, traktowania konstytucji jako aktu najwyższej rangi prawnej o charakterze zupełnym, a więc regulującego ze skutkiem bezwzględnie wiążącym ogół stosunków w danym państwie. Wedle tego założenia nie ma też kwestii pozakonstytucyjnych. Rzecz w tym, że we wspólnotowym porządku prawnym tak rozumiana pozycja prawna konstytucji narodowych wymaga reinterpretacji" (E. Piontek, *Konstytucje państw członkowskich (...)*, op. cit., s. 420-424).

Wyrażone w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2009 r. jednoznaczne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego o braku kognicji Trybunału do badania konstytucyjności stosowanego bezpośrednio (rozporządzenie UE) wtórnego

prawa UE wpisuje się w kierunek myślenia o miejscu konstytucji narodowych w prawie UE, prezentowany przez E. Piontka.

Bezsprzecznie A S w skardze konstytucyjnej jako przedmiot konstytucyjnej kontroli wskazała rozporządzenie nr 44/2001, które jest źródłem wtórnego prawa UE, i którego normy, w wewnętrznym porządku prawnym każdego państwa członkowskiego UE (także Polski), stosowane są bezpośrednio.

Z tych wszystkich względów nie pozostaje nic innego, jak tylko wnieść o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Na marginesie przedmiotowej sprawy trzeba podnieść, że, w oparciu o całokształt zaprezentowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącego się do prawa europejskiego, jak również poglądy doktryny, mogą powstać wątpliwości, czy w świetle Konstytucji uzasadnione jest pozbawienie Trybunału, *de lege lata*, możliwości badania konstytucyjności, stosowanego bezpośrednio, wtórnego prawa europejskiego.

Warto powrócić do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, i wypowiadanych tam poglądów o jednolitości polskiego systemu prawnego i nadrzędności Konstytucji oraz autonomiczności porządków prawnych: polskiego i wspólnotowego (europejskiego).

Rozumowanie w tym względzie można przeprowadzić na przykładzie pytań prawnych, kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego w trybie w art. 193 Konstytucji.

Przede wszystkim zwraca uwagę, że przedmiotem badania konstytucyjności nie jest przepis prawa, lecz rekonstruowana na podstawie tego przepisu (kilku przepisów) norma prawna.

W wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, Trybunał Konstytucyjny uznał własną kognicję do badania konstytucyjności przepisów ustawy implementującej do polskiego porządku prawnego postanowienia decyzji ramowej, zatem wtórnego prawa europejskiego (prawa III filara UE).

Rzecz w tym, że norma prawna wprowadzona do ustawy implementacyjnej została pierwotnie przyjęta nie przez polski Parlament, lecz przez organ UE i fakt jej wprowadzenia do polskiego porządku prawnego w trybie polskiej ustawy nie przekreśla konsekwencji (w prawie UE) uchwalenia tej normy przez organ UE.

Konsekwencje polegają między innymi na tym, że orzekanie w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty w dalszym ciągu należy do wyłącznej kompetencji ETS (art. 234 pkt b TWE) [wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony ETS, o czym wcześniej była mowa, zmienił nazwę na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a ponadto Sąd Pierwszej Instancji został włączony w jego struktury – art. 1 pkt 20 Traktatu z Lizbony].

Tak więc w przedmiocie ważności i wykładni postanowień decyzji ramowej każdy polski sąd rozpoznający sprawę o europejski nakaz aresztowania będzie mógł wystąpić do ETS.

Niezależnie od tego przepis art. 193 Konstytucji upoważnia każdy polski sąd do przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Ponieważ Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności ustaw z Konstytucją, a implementacja decyzji ramowej nastąpiła w drodze ustawy, to sąd, w konkretnym postępowaniu, może domagać się zbadania konstytucyjności również normy prawnej wypracowanej przez UE, a „formalnie" wprowadzonej do polskiego porządku prawnego ustawą implementacyjną.

Należy zauważyć, że taka też sytuacja miała miejsce w wypadku orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności z Konstytucją art. 607t § 1 k.p.k., w sprawie o sygn. P 1/05.

W sprawie tej - co należy podkreślić - w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wystąpiła kolizja między normą prawa europejskiego, wprowadzoną do przepisu art. 607t § 1 k.p.k., a postanowieniami Konstytucji, przy czym kolizja ta miała charakter nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji a normą prawa wspólnotowego, to jest takiej **sprzeczności, której nie można wyeliminować przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego** (odmiennie na ten temat vide - komentarz W. Czaplińskiego do art. 10 TUE [w:] *Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz pod red. A. Wróbla*, Tom I, op. cit., 294).

Ponieważ jednak, jak zostało to stwierdzone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, taka sprzeczność „nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej, ani też nie może prowadzić zarówno do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową, jak i do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego" - do polskiego ustawodawcy należało podjęcie decyzji o zmianie Konstytucji i, w konsekwencji powołanego wyroku Trybunału, doszło do odpowiedniej zmiany Konstytucji RP.

Nie wydaje się, aby w tej właśnie sprawie (ocena konstytucyjności art. 607t § 1 k.p.k.) sąd pytający nie mógł jednocześnie zwrócić się do ETS z pytaniem prejudycjalnym o wykładnię określonego przepisu decyzji ramowej, implementowanej następnie do polskiego porządku prawnego.

Oba systemy prawne: wewnętrzny i europejski są bowiem autonomiczne.

Wszak ocena konstytucyjności normy to nie to samo, co jej jednolita wykładnia na całym terytorium UE, na gruncie konkretnego stanu faktycznego. Taka wykładnia jest bowiem kwestią stosowania prawa (vide – postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05).

Należy też zwrócić uwagę, że, skoro polski porządek prawny jest jednolity, a Konstytucja w tym porządku pełni rolę nadrzędną, to możliwość badania przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności postanowień decyzji ramowej, jako wtórnego prawa europejskiego III filara UE, nie może wynikać jedynie z formy, jaką nadano normie europejskiej w wewnętrznym porządku prawnym (ustawa implementująca), lecz z faktu obowiązywania tej normy na terytorium RP i, w konsekwencji, obowiązku stosowania się do niej przez jednostki (art. 83 Konstytucji) oraz organy władzy publicznej (art. 7 Konstytucji).

Gdyby rozumować inaczej, tak jak wydaje się to ostatnio czynić Trybunał Konstytucyjny, rozporządzenia europejskie należące do pierwszego, wspólnotowego filara UE, nie wchodziłyby w skład wewnętrznego polskiego porządku prawnego, a jednocześnie na terenie Polski wymagane byłoby bezwzględne stosowanie ich postanowień.

Mało tego, jedyną przyczyną nieobjęcia rozporządzeń europejskich kognicją Trybunału Konstytucyjnego byłaby w tej sytuacji nie sama przynależność aktu do prawa wspólnotowego ani jego treść (w tym zakres normowanej materii), lecz forma, nieprzekształcona w jedną z form, określonych w art. 188 Konstytucji.

Niemniej jednak wywody w tej części należy podsumować stwierdzeniem, że skoro prawo wtórne, należące do innego porządku prawnego niż prawo krajowe i prawo międzynarodowe, jak trafnie zauważył L. Garlicki, nie mieści się w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, o której mowa w art. 188 pkt 1, jako że w płaszczyźnie kompetencyjnej przepis ten przyjmuje technikę enumeracji i nie wymienia wyraźnie prawa wtórnego UE, to

uzupełnienie kompetencji Trybunału o kontrolę konstytucyjności prawa wtórnego UE (stosowanego bezpośrednio) wymaga interwencji Ustrojodawcy.

Jest to więc postulat *de lege ferenda*.

z upoważnienia
PROKURATORA GENERALNEGO
Andrzej Pogorzelski
Zastępca Prokuratora Generalnego