



Minister Spraw Zagranicznych

DPUE - 0244 - 2 - 10/ma/kma/1

Warszawa, 18 sierpnia 2010 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCELARIA	
wpl. dnia	19.08.2010
L.dz.	L.zal.

Pan
Bohdan Zdziennicki
Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Szanowny Panie Prezesie,

W związku z pismem Pana Prezesa wzywającym Ministra Spraw Zagranicznych do wzięcia udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej p. A S o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 36, art. 40, art. 41 i art. 42 *rozporządzenia Rady (WE) 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych* (sygn. akt SK 45/09), pozwalam sobie przedstawić 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 powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej opartej na art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ Skarżąca podnosi niezgodność niektórych przepisów rozporządzenia Rady (WE) 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych² (dalej jako rozporządzenie 44/2001) z art. 8, 32, 45, 78 oraz 176 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zarzucając im nierespektowanie zasady konstytucjonalizmu, zasady równego traktowania oraz dwuinstancyjności

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² Dz. Urz. UE L 12 z 16.1.2001, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 4, str. 42.

postępowania sądowego w odniesieniu do postępowania o stwierdzenie wykonalności w Polsce orzeczenia sądu wydanego w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej.

2. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie miałyby zatem być, zgodnie z wnioskiem Skarżącej, rozporządzenie, a więc akt prawa pochodnego Unii Europejskiej. W pierwszej kolejności należy rozważyć dopuszczalność skargi konstytucyjnej oraz kognicję Trybunału Konstytucyjnego w zakresie objętym niniejszą skargą.
3. Mając na uwadze zakres przedmiotowy skargi, poza zakresem poniższych rozważań pozostaje dopuszczalność badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją innych aktów prawa UE, tj. aktów prawa pierwotnego (Traktat Akcesyjny lub traktaty założycielskie), a także pozostałych aktów prawa pochodnego (dyrektywy, decyzje ramowe) lub ustaw i rozporządzeń transponujących prawo pochodne do krajowego porządku prawnego.
4. Prawo polskie nie przesądza w sposób jednoznaczny kwestii dopuszczalności kontroli konstytucyjnej rozporządzenia unijnego. Zgodnie z przepisem art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, 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. Na podstawie przytoczonego przepisu nie ma więc żadnych wątpliwości co do tego, że Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do badania zgodności rozporządzenia unijnego z Konstytucją w trybie art. 188 pkt 1-3 Konstytucji.
5. Teza ta znalazła potwierdzenie w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2009 r. (sygn. U 6/08), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że, zgodnie z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, którego treść została powtórzona w art. 2 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym³, „kontrola Trybunału obejmuje ustawy, umowy międzynarodowe i przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe. Takie sformułowanie kognicji Trybunału pozostawia poza zakresem jego kontroli, między innymi, prawo stanowione przez organizację międzynarodową, o której 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

³ Dz. U. z 1997 r., Nr 102, poz. 643 z późn. zm.

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”.

6. Wątpliwości co do zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego pojawiają się natomiast na tle dość niejednoznacznego sformułowania zawartego w art. 188 pkt 5 Konstytucji, który w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę skargi konstytucyjnej.
7. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, wnieść do Trybunału Konstytucyjnego skargę w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.
8. Użyte w ww. przepisie pojęcie „inny akt normatywny” wymaga więc wyjaśnienia. Kluczowe z punktu widzenia niniejszej sprawy jest bowiem udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy obejmuje ono także akty pochodnego prawa Unii Europejskiej, w szczególności rozporządzenia unijne.
9. Mając na uwadze nieprecyzyjność użytego pojęcia, nie sposób dokonywać jego wykładni w oderwaniu od treści przepisu art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Jak słusznie podniesiono w głosie do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego przywołanego w pkt 5, *„stanowisko Trybunału opiera się na niewypowiedzianym wprost założeniu, że art. 188 pkt 1-3 Konstytucji formułuje w sposób wyczerpujący zakres właściwości rzeczowej Trybunału w ramach następcej kontroli norm, niezależnie od tego w jakim trybie kontrola ta została zainicjowana”*⁴.
10. W doktrynie prezentowany jest pogląd, że użyte w art. 79 ust. 1 Konstytucji pojęcie „akt normatywny” obejmuje tylko te akty, co do których art. 188 pkt 1-3 Konstytucji przewiduje kognicję Trybunału Konstytucyjnego. Kwestia dopuszczalności kontroli unijnego prawa pochodnego przez Trybunał Konstytucyjny w ramach skargi konstytucyjnej nie jest jednak jednoznacznie przesądzona.

⁴ M. Wiącek, Państwo i Prawo 2010, Nr 6, str. 124.

11. Wykładni pojęcia „akt normatywny”, a co za tym idzie, określenia zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie sposób dokonywać bez uwzględnienia wniosków wynikających z prawa UE.
12. Rozporządzenie unijne, zgodnie z art. 288 TFUE⁵ (dawny art. 249 TWE⁶) ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Rozporządzenie jest aktem prawnym stosowanym w odniesieniu do obiektywnie określonych stanów faktycznych i wywołującym skutki prawne w odniesieniu do ogólnie i abstrakcyjnie określonych grup podmiotów⁷, a jego bezpośrednio skuteczne przepisy przyznają jednostkom prawa lub nakładają na nie określone obowiązki. Wszystkie organy państw członkowskich zobowiązane są do przestrzegania i stosowania przepisów rozporządzenia. Jako że rozporządzenie jest wiążące co do wszystkich norm w nim zawartych, niedopuszczalne jest jego niepełne lub wybiórcze zastosowanie. Co oczywiste, państwa członkowskie nie mogą wydawać przepisów prawnych, które mogłyby zmienić lub ograniczyć stosowanie rozporządzenia.
13. Taki charakter rozporządzenia unijnego wydaje się odpowiadać pojęciu „aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach”.
14. Jednakże w doktrynie podnosi się, że akty prawa pochodnego Unii Europejskiej nie mogą być uznane za akty normatywne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji ze względu na to, że nie są to akty wydane przez organy Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowisko to nie jest jednak jednolite, a dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zdaje się skłaniać ku szerokiej wykładni tego pojęcia (wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. SK54/05).
15. Mając na uwadze charakter rozporządzenia UE, wpisujący się w pojęcie „aktu normatywnego” oraz niejednolite stanowisko doktryny w tym zakresie, analizując kwestię dopuszczalności badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności pochodnego prawa UE z Konstytucją, należy poszerzyć analizę o zasady wynikające z Traktatu oraz z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁶ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

⁷ Wyrok z dnia 5 maja 1977 r. w sprawie 101/76 *Koninklijke Scholten Honig przeciwko Radzie i Komisji*, Zb. Orz. z 1977 r., str. 797.

16. Po pierwsze, należy w tym kontekście wskazać na zasadę pierwszeństwa prawa UE⁸, która stanowi naczelną zasadę ustrojową unijnego porządku prawnego.
17. Ze względu na fakt, że Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podobnie jak obecnie obowiązujący Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie zawiera przepisów, które wskazywałyby, w jaki sposób należy rozstrzygać ewentualne konflikty pomiędzy prawem UE a krajowym porządkiem prawnym, w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej już w latach 60-tych proklamowano zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym. Doktryna pierwszeństwa prawa wspólnotowego ma na celu zapewnienie, że bezpośrednio skuteczne przepisy prawa UE mają pierwszeństwo przed przepisami krajowymi czy praktyką organów krajowych.
18. W słynnej sprawie 6/64 *Costa przeciwko ENEL*⁹ Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził, że „*moc prawa wspólnotowego nie może różnić się w poszczególnych państwach członkowskich, w zależności od ich systemów krajowych, bez narażania na szwank osiągnięcia celów Traktatu, wymienionych w art. 5 ust. 2 TWE oraz bez dyskryminacji zakazanej przez art. 7 TWE. (...) Prawa wynikające z Traktatu będącego niezależnym źródłem prawa, nie mogą, ze względu na ich szczególny i oryginalny charakter, ustępować pierwszeństwa żadnym przepisom prawa krajowego, w jakiegokolwiek formie, bez pozbawienia Traktatu jego charakteru jako prawa wspólnotowego oraz bez zakwestionowania podstaw prawnych samej Wspólnoty.*” W wyroku tym Trybunał podkreślił, że w przeciwieństwie do umów międzynarodowych, Traktat stworzył swój własny system prawny, który z chwili wejścia w życie stał się integralną częścią systemów prawnych państw członkowskich i musi być stosowany przez sądy tych państw. Państwa członkowskie ograniczyły w pewnych materiach swoje suwerenne prawa, przekazując uprawnienia Wspólnocie i w konsekwencji stworzyły system prawny wiążący zarówno same państwa, jak i ich obywateli.
19. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego została następnie rozwinięta w orzeczeniu w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*¹⁰. Trybunał Sprawiedliwości UE uznał, że odwołanie się do zasad prawnych lub pojęć

⁸ Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony – zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego, na potrzeby niniejszego pisma pojęcia te używane są zamiennie.

⁹ Wyrok z dnia 3 czerwca 1964 r. w sprawie 6/64 *Costa przeciwko ENEL*, Zb. Orz. z 1964 r., str. 614.

¹⁰ Wyrok z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH / Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Zb. Orz. z 1970 r., str. 1125.

występujących w prawie krajowym w celu dokonania oceny ważności środków przyjętych przez instytucje wspólnotowe mogłoby wywrzeć niekorzystny wpływ na jednolitość i skuteczność prawa wspólnotowego. Ważność tego rodzaju środków można oceniać wyłącznie w świetle prawa wspólnotowego. W rzeczywistości, prawo mające swe źródło w Traktatach, będące samodzielnym źródłem prawa, nie może być ze względu na swój charakter uchylane przez normy prawa krajowego niezależnie od ich rangi, bez podważania charakteru tego prawa jako prawa wspólnotowego i bez poddawania w wątpliwość podstaw, na których opiera się Wspólnota. Zatem ważność przepisów wspólnotowych lub skutki, jakie wywołują wewnątrz państwa członkowskiego, nie mogą być, w sposób skuteczny, podważane także przez zarzut niezgodności z prawami podstawowymi lub zasadami zawartymi w Konstytucji danego państwa.

20. Orzeczenie w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft* jest niezwykle aktualne odnośnie do analizowanej kwestii, gdyż Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się w nim wprost na temat stosunku rozporządzenia unijnego do niemieckiej ustawy zasadniczej. W sprawie tej Trybunał nie miał jakichkolwiek wątpliwości, że ważność środków prawnych podejmowanych przez Wspólnotę może być oceniana wyłącznie w świetle prawa wspólnotowego, a skuteczność prawa wspólnotowego nie może być podważana poprzez powołanie się na ewentualną sprzeczność normy wspólnotowej z konstytucją. Prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed prawem krajowym, niezależnie od rangi danego aktu, w tym przed prawem konstytucyjnym, a państwa członkowskie nie mogą powoływać się na postanowienia konstytucji w celu obejścia lub niestosowania prawa wspólnotowego. Z drugiej strony, Trybunał podkreślił, że ochrona praw fundamentalnych jest wymogiem prawa wspólnotowego, ponieważ prawa te należą do wspólnego dziedzictwa konstytucyjnego państw członkowskich; tym samym należy przyjąć, że Wspólnota wprowadzając określone rozwiązania prawne nie miała zamiaru naruszenia praw fundamentalnych.
21. Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE wynika więc jednoznacznie, że ważność oraz skutki wynikające z aktów prawa UE w krajowym porządku prawnym nie mogą być podważane czy też kwestionowane z powodu ich potencjalnej niezgodności z przepisami krajowymi, w tym zawartymi w konstytucji. Tylko takie podejście zapewnia, zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, efektywne i jednolite stosowanie prawa wspólnotowego (obecnie prawa UE) na terytorium wszystkich państw członkowskich, gwarantując tym samym najpełniejszą realizację celów

wynikających z Traktatów. Jednolitość ta zostałaby poważnie naruszona, gdyby państwa członkowskie mogły stanowić prawo sprzeczne z prawem UE, a także gdyby mogły wybierać, które normy są w stanie zaakceptować. Normy wspólnotowe, bez względu na ich źródło formalne, zawsze mają pierwszeństwo przed normami krajowymi, w tym również przed normami konstytucyjnymi. Zasada prymatu prawa UE wyłącza możliwość powołania się przez państwo członkowskie na jakiekolwiek normy krajowego porządku prawnego, które byłyby wyłączone spod obowiązywania zasady nadrzędności, w tym także na normy konstytucyjne, niezależnie od tego, czy są one normami wcześniejszymi czy późniejszymi. Przyjęcie zasady pierwszeństwa prawa unijnego oznacza, że żadnemu organowi krajowemu, w tym także trybunałom konstytucyjnym, nie wolno kwestionować ważności norm prawa Unii Europejskiej poprzez ich uchylanie, czy też ich niestosowanie. Jedynym organem kompetentnym do orzekania o ważności aktów prawa UE jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

22. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego była rozwijana konsekwentnie w bogatym, wieloletnim orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE (dla przykładu wyrok w sprawie 106/77 *Simmenthal*¹¹ określający obowiązki sądu krajowego w przypadku niezgodności prawa krajowego z prawem UE; wyrok w sprawie C-473/93 *Komisja przeciwko Luksemburgowi*¹², stwierdzający, że odwoływanie się do konstytucyjnych przepisów krajowych w celu ograniczenia skutków obowiązywania norm prawa UE podważałoby jednolitość i skuteczność tego prawa; wyrok w sprawie C-224/97 *Ciola*¹³; wyrok w sprawie C-285/98 *Kreil*¹⁴ dotyczący konfliktu pomiędzy normą konstytucyjną a normą unijną co do zakazu służby wojskowej kobiet w jednostkach liniowych, skutkujący koniecznością zmiany ustawy zasadniczej).
23. Zasadę pierwszeństwa prawa UE potwierdziły również wszystkie państwa członkowskie UE podczas ostatniej znaczącej zmiany traktatów ustanawiających UE we wspólnej deklaracji nr 17 dołączonej do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony, podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku. Potwierdzono w niej, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału

¹¹ Wyrok z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Simmenthal*, Zb. Orz. z 1978 r., str. 629.

¹² Wyrok z dnia 2 czerwca 1996 r. w sprawie C-473/93 *Komisja Europejska przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburg*, Zb. Orz. z 1996 r., str. I-3207.

¹³ Wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-224/97 *Erich Ciola przeciwko Landowi Vorarlberg*, Zb. Orz. z 1999 r., str. I-2517.

Sprawiedliwości Unii Europejskiej traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie traktatów mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo.

24. Analiza orzecznictwa sądów i trybunałów konstytucyjnych innych państw członkowskich Unii Europejskiej prowadzi do wniosku, że pomimo tak jednoznacznych wniosków wynikających z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, relacje między krajowymi sądami konstytucyjnymi a Trybunałem Sprawiedliwości wywoływały liczne kontrowersje¹⁵. W praktyce jednak nie zdarzyło się dotychczas, aby którykolwiek z tych sądów orzekł o niezgodności aktu prawa UE z konstytucją danego państwa.
25. Co do konieczności zapewnienia należytych gwarancji konstytucyjnego standardu ochrony praw jednostki, która uzasadniałaby dopuszczalność badania konstytucyjności prawa pochodnego UE, należy pamiętać o gwarancjach wynikających z art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, który uznaje prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz prawa podstawowe wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych za ogólne zasady prawa UE. Prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktu czy też potencjalnej niezgodności pomiędzy konstytucyjnymi prawami i wolnościami jednostki a prawem pochodnym Unii Europejskiej jest więc *de facto* znikome.
26. Ponadto, należy pamiętać, że już w wyroku w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*, Trybunał Sprawiedliwości UE uznał, że kwestia ewentualnego naruszenia praw podstawowych przez akt wydany przez instytucje Wspólnoty nie może być rozpatrywana inaczej, jak tylko w kontekście samego prawa wspólnotowego. Wprowadzenie odrębnych kryteriów oceny wynikających z przepisów prawa lub konstytucji określonego państwa członkowskiego, z uwagi na to, że powodowałoby naruszenie jednolitości materialnej i skuteczności prawa wspólnotowego, skutkowałoby nieodzownie naruszeniem jednolitości wspólnego rynku oraz zagrożeniem dla spójności Wspólnoty.

¹⁴ Wyrok z dnia 1 stycznia 2000 r. w sprawie C-285/98 *Tanja Kreil przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. z 2000 r., str. I-69.

¹⁵ W szczególności sądownictwo duńskie, francuskie i niemieckie.

27. Trybunał podkreślił to również w wyroku w sprawie 44/79 *Liselotte Hauer przeciwko Land Rheinland-Pfalz*¹⁶, w którym stwierdził, że prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których poszanowanie gwarantuje Trybunał oraz, że, zapewniając ochronę tych praw, Trybunał zobowiązany jest czerpać ze wspólnych dla państw członkowskich tradycji konstytucyjnych, by nie dopuścić we Wspólnocie do wydania przepisów sprzecznych z prawami podstawowymi, gwarantowanymi w konstytucjach tych państw. Trybunał podkreślił ponadto, że międzynarodowe akty dotyczące ochrony praw człowieka, w ramach których państwa członkowskie współpracują lub do których przystąpiły, mogą również dostarczyć wskazówek, które należy wziąć pod uwagę w kontekście prawa wspólnotowego.
28. Koncepcja taka została także przyjęta we wspólnej deklaracji Zgromadzenia, Rady oraz Komisji wydanej w dniu 5 kwietnia 1977 r., która po odwołaniu się do orzecznictwa Trybunału, odnosi się, po pierwsze, do praw zagwarantowanych w konstytucjach państw członkowskich oraz, po drugie, do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.
29. W tej sytuacji, w ocenie Trybunału Sprawiedliwości UE, wątpliwości co do zgodności przepisów rozporządzenia UE z zasadami dotyczącymi ochrony praw podstawowych należy rozumieć jako kwestionujące ważność tego rozporządzenia w kontekście prawa wspólnotowego¹⁷.
30. W sprawie K 18/04, dotyczącej zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (Traktatu Akcesyjnego), w związku z niektórymi postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej, Trybunał zauważył, że teoretycznie może dojść do wystąpienia kolizji między regulacjami prawa unijnego a postanowieniami Konstytucji (pkt 6.3). Sytuacja taka wystąpiłaby wówczas, gdyby miało dojść do nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a normą prawa unijnego i to sprzeczności,

¹⁶ Wyrok z dnia 13 grudnia 1979 r. w sprawie 44/79 *Liselotte Hauer przeciwko Land Rheinland-Pfalz*, Zb. Orz. z 1979 r., str. 3727.

¹⁷ Podobnie w wyroku z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie C-71/02 *Herbert Karner Industrie-Auktionen GmbH i Troostwijk GmbH*, w którym Trybunał powtórzył, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, prawa podstawowe stanowią integralną część zasad ogólnych prawa, których przestrzeganie zapewnia Trybunał. W tym celu Trybunał czerpie inspiracje z wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich i wskazówek zawartych w międzynarodowych traktatach o ochronie praw człowieka, do przyjęcia których przyczyniły się państwa członkowskie lub których są one sygnatariuszami. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ma tu, zdaniem Trybunału, szczególne znaczenie; Zb. Orz. z 2004 r., str. I-3025.

której nie można eliminować przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. Sprzeczność taka nie mogłaby być, w opinii Trybunału, w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy prawa unijnego w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą prawa unijnego ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego (pkt 6.4). Trybunał stwierdza również jednoznacznie, że „normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną, z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. Wykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję. Trybunał Konstytucyjny nie uznaje więc możliwości zakwestionowania mocy obowiązującej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa europejskiego sprzecznej z nią regulacji wspólnotowej.”

31. Nie sposób więc pominąć kwestii ewentualnych skutków stwierdzenia niekonstytucyjności rozporządzenia unijnego w przypadku dopuszczenia możliwości kontroli aktów prawa pochodnego. Orzeczenie o niekonstytucyjności skutkować musi w normalnych warunkach pozbawianiem aktu lub niektórych jego postanowień mocy obowiązującej.
32. Co oczywiste, orzeczenie takie nie mogłoby wywoływać skutków na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej. Skutek *erga omnes*, tj. nie tylko wobec podmiotu skarżącego byłby nie do przyjęcia w przypadku rozporządzenia unijnego, gdyż oznaczałby możliwość orzeczenia przez organ jednego z państw członkowskich o braku obowiązywania w jego systemie prawnym danego aktu prawa UE. Orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności rozporządzania unijnego z Konstytucją przesądzałoby *de facto* o jego ważności. W tym miejscu należy przywołać orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-314/85 *Foto Frost*¹⁸, w którym potwierdził

¹⁸ Wyrok z dnia 22 października 1987 r. w sprawie C-314/85 *Foto-Frost przeciwko Hauptzollamt Lübeck-Ost*. Zb. Orz. z 1987 r., str. 4199.

on, że głównym celem nadanych mu uprawnień jest zapewnienie jednolitego stosowania prawa wspólnotowego przez sądy krajowe. Wymóg ten staje się szczególnie nieodzowny, kiedy poddaje się w wątpliwość legalność aktu prawa UE. Rozbieżność co do legalności takich aktów pomiędzy sądami państw członkowskich mogłaby wystawić na niebezpieczeństwo jedność porządku prawnego Wspólnoty i fundamentalny wymóg pewności prawa.

33. Ponadto, derogacja niekonstytucyjnego przepisu rozporządzenia unijnego czy też zakaz stosowania niekonstytucyjnej normy w polskim porządku prawnym prowadziłyby do niezgodnego z prawem UE postępowania organów, a w konsekwencji, zgodnie z art. 258 TFUE, do odpowiedzialności Rzeczypospolitej Polskiej za naruszenie prawa UE. Należy bowiem mieć na uwadze, że zgodnie z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, państwa członkowskie zobowiązane są podejmować wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe do zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii.
34. W tym kontekście należy także zwrócić uwagę, że państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za naruszenie prawa unijnego, nawet gdy naruszenie takie ma źródło w orzeczeniu sądu najwyższej instancji¹⁹.
35. Analiza ewentualnych skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przemawia więc, podobnie jak wcześniej przytoczone argumenty, za niedopuszczalnością badania przez Trybunał konstytucyjności przepisów prawa pochodnego UE.
36. Kolejnym argumentem świadczącym o braku kognicji Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowej sprawie jest właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii (art. 267 TFUE), oraz wyłączna właściwość do orzekania w trybie kontroli legalności aktów prawa UE (art. 263 TFUE) i o ich nieważności (art. 264 TFUE). W tych kategoriach spraw wyłączona jest więc właściwość wszystkich sądów krajowych, w tym trybunałów i sądów konstytucyjnych.
37. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że uznanie przez Trybunał Konstytucyjny swojej właściwości w zakresie orzekania o ważności przepisów prawa pochodnego, w tym przypadku rozporządzenia 44/2001 oraz ewentualne rozstrzygnięcie Trybunału co do nieważności tego aktu (poprzez ograniczenie lub

¹⁹ Wyrok z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01 *Gerhard Köbler przeciwko Republice Austrii*, Zb. Orz. z 2003 r., str. I-10239.

pozbawienie mocy obowiązującej rozporządzenia) oznaczałoby naruszenie zobowiązań traktatowych przez Rzeczypospolitą Polską.

38. Nie bez znaczenia dla analizy przedmiotowej sprawy jest także fakt, że mamy w tym przypadku do czynienia z aktem prawa pochodnego przyjętego przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 76 rozporządzenia 44/2001, rozporządzenie to weszło w życie z dniem 1 marca 2002 r. i z tą datą wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich²⁰. Zgodnie z art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej²¹, od dnia przystąpienia nowe państwa członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty przed dniem przystąpienia. Rozporządzenie to stanowiło więc część *acquis communautaire* przyjętego przez Polskę w momencie uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej. Polska, akceptując postanowienia Traktatu Akcesyjnego, przyjęła *acquis communautaire*, na które składało się nie tylko wypracowane orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości (w tym także dotyczące zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego), ale także przepisy rozporządzenia 44/2001. Kontrola konstytucyjności takiego aktu wyczerpała się więc w suwerennym akcie przystąpienia do Unii Europejskiej. Niedopuszczalność następcej kontroli takiego aktu wynika w tym przypadku także z wykonania przekazania kompetencji organów krajowych w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji.
39. Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że skarga konstytucyjna jest niedopuszczalna.

Z wyrazami szacunku

wz. Ministra Spraw Zagranicznych
Sekretarz Stanu

Jan Borkowski

²⁰ W przypadku Rzeczypospolitej Polskiej datą odniesienia jest dzień 1 maja 2004 r.

²¹ Dz. Urz. UE L 236 z 23.09.2003, str. 33.