

93/9/A/2011

WYROK

z dnia 16 listopada 2011 r.

Sygn. akt SK 45/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący

Stanisław Biernat – sprawozdawca

Zbigniew Cieślak

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat

Wojciech Hermeliński

Adam Jamróz

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Andrzej Wróbel

Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 listopada 2011 r., skargi konstytucyjnej Anny Supronowicz o zbadanie zgodności:

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. Urz. UE L 12 z 16.01.2001, s. 1, ze zm.) z art. 8, art. 32, art. 45, art. 78 oraz art. 176 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 41 zdanie drugie 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. Urz. UE L 12 z 16.01.2001, s. 1, ze zm.) jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53,

* Sentencja została ogłoszona dnia 25 listopada 2011 r. w Dz. U. Nr 254, poz. 1530.

poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. W przedstawionej Trybunałowi skardze konstytucyjnej z 9 lipca 2007 r., uzupełnionej pismem procesowym z 13 sierpnia 2007 r., Anna Supronowicz (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie 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. Urz. UE L 12 z 16.01.2001, s. 1 ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 44/2001) z art. 8, art. 32, art. 45, art. 78 oraz art. 176 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na podstawie następującego stanu faktycznego.

Postanowieniem z 23 grudnia 2004 r. (nr 1289/2004) Sąd Apelacyjny w Brukseli, orzekając na wniosek prokuratury belgijskiej oraz powoda cywilnego Jacques'a-Andre De Leeuw, zasądził od skarżącej kwotę 12 500 euro. Wskazane postanowienie zapadło w ramach toczącego się przeciwko skarżącej postępowania karnego, w którym została skazana za przestępstwo popełnione przeciwko życiu i zdrowiu Jacques'a-Andre De Leeuw. Kwota 12 500 euro została zasądzona w trybie cywilnym tytułem odszkodowania za szkody materialne i moralne, które poniósł pokrzywdzony wskutek popełnienia na jego szkodę przestępstwa. Postępowanie apelacyjne toczyło się wskutek apelacji od wyroku Sądu Karnego w Brukseli, wniesionej zarówno przez skarżącą (w sprawie karnej i cywilnej), jak i prokuraturę belgijską.

W dniu 11 maja 2006 r. Jacques-Andre De Leeuw wniósł o stwierdzenie wykonalności na terenie Polski postanowienia sądu belgijskiego w zakresie orzeczonej na jego rzecz kwoty pieniężnej. Postanowieniem z 24 sierpnia 2006 r. (sygn. akt III Co 33/06) Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie stwierdził wykonalność postanowienia Sądu Apelacyjnego w Brukseli. W uzasadnieniu orzeczenia sąd wskazał, że w sprawie zostały spełnione niezbędne przesłanki do stwierdzenia wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego określone w rozporządzeniu nr 44/2001. W dniu 20 października 2006 r. skarżąca złożyła zażalenie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie, wnosząc o uchylenie postanowienia Sądu Okręgowego o uznaniu wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego. Skarżąca podniosła, że rozporządzenie nr 44/2001 nie znajduje w sprawie zastosowania, gdyż orzeczenie sądu zagranicznego zapadło w postępowaniu karnym, a nadto stwierdzenie wykonalności tego orzeczenia było oczywiście sprzeczne z porządkiem publicznym Rzeczypospolitej Polskiej. Postanowieniem z 9 marca 2007 r. (sygn. Akt VI ACz 1877/06) Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny oddalił zażalenie skarżącej. Sąd uznał, że wniosek o stwierdzenie wykonalności orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Brukseli jest zasadny w świetle rozporządzenia nr 44/2001. Wskazane postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie jest prawomocne i nie przysługują od niego środki odwoławcze.

1.2. Jako uzasadnienie skargi konstytucyjnej skarżąca przytoczyła następujące argumenty:

Skarżąca stwierdziła, że kwestionowane przepisy rozporządzenia nr 44/2001 nie przewidują dla uczestnika, przeciwko któremu zapadło orzeczenie sądu zagranicznego, prawa do złożenia jakichkolwiek wyjaśnień w pierwszej instancji postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego. W niniejszej sprawie prawo do sądu w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji zostało zagwarantowane wyłącznie na rzecz wnioskodawcy, albowiem skarżąca, jako uczestnik, nie miała prawa wzięcia w nim udziału. Według skarżącej, w myśl art. 45 Konstytucji, każde postępowanie sądowe powinno być oparte na zasadzie sprawiedliwości i jawności. Istotą sprawiedliwego postępowania sądowego jest kontrydiktoryjność, tj. prawo strony do przedstawienia dowodów, twierdzeń i argumentów. Jej zdaniem, stan prawny, w którym strona nie zostaje przez sąd poinformowana o wszczęciu przeciwko niej postępowania, nie można pogodzić z zasadą sprawiedliwości i jawności, a także z prawem strony do dwuinstancyjnego postępowania. Nawet w przypadku gdy – tak jak w niniejszej sprawie – strona miała przypadkową wiedzę o wszczęciu przeciwko niej postępowania, to z uwagi na brzmienie kwestionowanych przepisów rozporządzenia nr 44/2001, nie miała możliwości wzięcia udziału w postępowaniu i przedstawienia swoich racji. Złożenie przez skarżącą w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji dowodów, na okoliczność, że wniosek o uznanie orzeczenia jest niezasadny, nie miał wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, gdyż sąd ten nie mógł wziąć ich pod uwagę. W konsekwencji, zdaniem skarżącej, postępowanie przed sądem pierwszej instancji zostało sprowadzone do fikcji, gdyż zaskarżone przepisy rozporządzenia nr 44/2001 nie przewidują prawa dłużnika do występowania w postępowaniu i składania wyjaśnień.

W ocenie skarżącej, istota postępowania toczącego się przed sądem okręgowym jako sądem pierwszej instancji jest sprzeczna z zasadą instancyjnego postępowania sądowego wynikającego z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Skarżąca nie kwestionuje, że w postępowaniu sądowym prowadzonym na podstawie zaskarżonych przepisów rozporządzenia nr 44/2001 zachowała prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego przez sąd pierwszej instancji. Jednak, zdaniem skarżącej, zasada dwuinstancyjności nie polega wyłącznie na możliwości zaskarżania orzeczeń wydanych przez sąd niższej instancji, ale oznacza prawo do aktywnego udziału w postępowaniu przed sądem każdej instancji. Według skarżącej w omawianym przypadku nie można mówić o prawie do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, gdyż w postępowaniu tym nie doszło do merytorycznego rozpoznania sporu. W postępowaniu przez sądem okręgowym uczestniczy tylko wnioskodawca i tylko jego racje są prezentowane. Natomiast w postępowaniu apelacyjnym nie doszło do ponownego rozpoznania sprawy, albowiem dopiero wówczas uczestnicy przedstawili dowody oraz swoje racje i argumenty. W konsekwencji, w ocenie skarżącej, postępowanie w sprawie stwierdzenia wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego oparte na kwestionowanych przepisach rozporządzenia nr 44/2001 w rzeczywistości jest postępowaniem jednoinstancyjnym, co jest sprzeczne z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem skarżącej, kwestionowane przepisy rozporządzenia nr 44/2001 naruszają również zasadę równości przewidzianą w art. 32 Konstytucji, który wyraża nakaz równego traktowania przez władze publiczne, w tym przez organy wymiaru sprawiedliwości. W postępowaniu sądowym strony powinny mieć równe prawa w odniesieniu do możliwości przedstawienia swojego stanowiska. W przypadku postępowania opartego na kwestionowanych przepisach rozporządzenia nr 44/2001 tylko jedna ze stron (wnioskodawca) miała prawo do przedstawienia swoich racji i wyjaśnień sądowi pierwszej instancji.

Skarżąca wskazała również, że art. 8 Konstytucji, wyznacza bezwzględny prymat Konstytucji w systemie źródeł prawa. W przypadku gdy rozporządzenie unijne ogranicza

prawa i wolności określone w Konstytucji, nie istnieje obowiązek respektowania przepisów tego aktu prawnego. Art. 91 ust. 3 Konstytucji dotyczy jedynie pierwszeństwa prawa unijnego w razie jego kolizji z przepisami ustaw. Powyższe unormowanie nie dotyczy jednak przepisów Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 22 marca 2010 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko ustawy i akty normatywne organów wymienionych w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji z wyłączeniem możliwości badania w trybie skargi konstytucyjnej umów międzynarodowych, o których mowa w art. 188 ust. 1, gdyż te nie są aktami normatywnymi. Biorąc pod uwagę treść art. 79 ust. 1 i art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że przedmiotem skargi konstytucyjnej są ustawy i akty normatywne centralnych organów państwa. Przedmiotem skargi nie mogą 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.

Prokurator Generalny stwierdził, że postanowienia traktatów wykluczają właściwość sądów krajowych państw członkowskich włącznie z ich sądami konstytucyjnymi w zakresie orzekania o nieważności lub wykładni aktów prawa unijnego. Orzekanie we wskazanych sprawach przez sądy państw członkowskich, w tym sądy konstytucyjne, należy uznać w świetle postanowień traktatów za przejaw niedotrzymywania bezwarunkowych zobowiązań zaciągniętych przez państwa członkowskie. Prokurator Generalny podzielił również pogląd wyrażony w postanowieniu z 17 grudnia 2009 r., sygn. U 6/08, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził brak kognicji do badania konstytucyjności stosowanego bezpośrednio wtórnego prawa Unii Europejskiej.

Z powyższych względów Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

3. Sejm oraz Minister Spraw Zagranicznych zostali wezwani przez przewodniczącego składu orzekającego do udziału w postępowaniu na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy o TK.

4. Działając w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu w piśmie procesowym z 26 lipca 2010 r. zajął stanowisko, że art. 41 rozporządzenia nr 44/2001 nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą jawności postępowania sądowego wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinno zostać umorzone w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Według Sejmu, kontrola Trybunału Konstytucyjnego aktów unijnego prawa pochodnego w sprawach wszczętych w drodze skargi konstytucyjnej jest dopuszczalna. Zdaniem Marszałka Sejmu, treść i konstrukcja art. 188 Konstytucji nie wyłączają z kompetencji Trybunału kontroli w trybie skargi konstytucyjnej prawa pochodnego Unii Europejskiej. Marszałek Sejmu przywołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 42/02 dotyczący kontroli w trybie skargi konstytucyjnej aktów prawa miejscowego, w

którym Trybunał stwierdził, że w trybie skargi konstytucyjnej dopuszczalne jest kwestionowanie także innych aktów normatywnych, niż wskazane w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Zdaniem Marszałka Sejmu, rozporządzenie nr 44/2001 można zaliczyć do „aktów normatywnych”, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. O przynależności do kategorii aktów normatywnych nie decyduje krajowy charakter organu stanowiącego dany akt. Ponadto o charakterze normatywnym danego aktu prawnego przesądza jego treść. Rozporządzenie unijne ma charakter generalny i abstrakcyjny, a także jest stosowane bezpośrednio w krajowych porządkach prawnych.

Za dopuszczalnością kontroli prawa pochodnego Unii Europejskiej przez Trybunał Konstytucyjny przemawia jego rola ustrojowa jako gwaranta nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa oraz organu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek. Trafność tezy o dopuszczalności badania przez Trybunał każdego aktu normatywnego objętego skargą konstytucyjną wynika, w ocenie Sejmu, z dwóch okoliczności. Po pierwsze, taka wykładnia służy pełniejszej ochronie zasady nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa, a przez to zapewnia również wewnętrzną spójność systemu. Po drugie, umożliwia ona realizowanie podstawowej funkcji skargi konstytucyjnej, jaką jest gwarantowanie konstytucyjnych wolności i praw jednostek.

W odniesieniu do kwestionowanych przepisów, Marszałek Sejmu wskazał, że skarżąca w istocie kwestionuje normę prawną wyrażoną w art. 41 rozporządzenia nr 44/2001, zgodnie z którym stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego następuje niezwłocznie po spełnieniu formalności przewidzianych w art. 53 rozporządzenia, a dłużnik w tym stadium postępowania nie ma możliwości złożenia jakiegokolwiek oświadczenia. Wskazane przez skarżącą art. 36, art. 40 i art. 42 rozporządzenia nr 44/2001 nie tylko nie były powołane w sentencjach, ale przede wszystkim nie stanowiły ani formalnego, ani materialnego elementu postanowień oraz argumentacji przedstawionej w uzasadnieniach postanowień wydanych w sprawie skarżącej. Wskazane przepisy nie mogły zatem być podstawą rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach skarżącej. W konsekwencji, w ocenie Sejmu, postępowanie w zakresie dotyczącym konstytucyjności art. 36, art. 40 oraz art. 42 rozporządzenia nr 44/2001 należy umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Następnie Marszałek Sejmu odniósł się do przedstawionych w skardze wzorców kontroli konstytucyjności. Wskazał, że w orzecznictwie Trybunału konsekwentnie przyjmuje się tezę o niedopuszczalności traktowania art. 8 Konstytucji jako wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. W tym zakresie wydanie przez Trybunał orzeczenia jest niedopuszczalne i powinno podlegać umorzeniu. W odniesieniu do pozostałych wzorców kontroli wskazanych w skardze konstytucyjnej, Marszałek Sejmu stwierdził, że skarżąca w istocie zarzuca zaskarżonej regulacji naruszenie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasady jawności postępowania sądowego wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego przewidzianej w art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji Sejm wniósł o umorzenie postępowania w odniesieniu do pozostałych, wskazanych przez skarżącą wzorców kontroli konstytucyjności.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że rozporządzenie nr 44/2001, normując uproszczoną procedurę stwierdzania wykonalności orzeczeń, pozostawia pewien zakres do uregulowania prawu krajowemu poszczególnych państw członkowskich. Zgodnie z art. 39 ust. 1 rozporządzenia nr 44/2001, który wskazuje organy właściwe do przeprowadzenia pierwszego stadium postępowania w sprawie stwierdzania wykonalności orzeczenia sądu innego państwa członkowskiego, wnioski składa się do „sądu albo innego właściwego organu”. Zgodnie z załącznikiem nr II do rozporządzenia nr 44/2001 wnioski o stwierdzenie wykonalności wyroków w Polsce można składać do sądów okręgowych. Od

orzeczeń sądów okręgowych można wnieść środki zaskarżenia do sądów apelacyjnych, a od orzeczeń sądów drugiej instancji przysługuje skarga kasacyjna. Zdaniem Marszałka Sejmu, niezależnie od rozwiązań proceduralnych i instytucjonalnych, które w ramach swobody pozostawionej przez prawo unijne przyjęła Polska, wykładnia literalna rozporządzenia nr 44/2001 nie pozostawia wątpliwości, że orzeczenie stwierdzające wykonalność nie musi być w pierwszym stadium postępowania – mającym charakter *ex parte* – wydane przez sąd. Dopuszczalność pozasądowego stwierdzania wykonalności orzeczeń pochodzących z innych państw członkowskich wiąże się ściśle z przedmiotem orzeczeń wydawanych przez stosowne organy, które zostały wskazane przez państwa członkowskie. Orzeczenia te – wydawane w pierwszym stadium postępowania – nie rozstrzygają żadnego sporu pomiędzy wierzycielem i dłużnikiem i nie mają charakteru rozpoznawczego. Na tym etapie ocenie podlegają jedynie wymogi formalne wniosku, wykonalność orzeczenia oraz dopuszczalność zastosowania rozporządzenia nr 44/2001 z uwagi na jego przedmiotowy i terytorialny zakres działania. Rozwiązania te służą uproszczeniu i przyspieszeniu postępowania oraz mają urzeczywistnić cel omawianego aktu prawa pochodnego, tzw. swobodny przepływ orzeczeń sądowych. W świetle powyższych uwag Marszałek Sejmu stwierdził, że żądanie skarżącej, aby w toku pierwszego stadium postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia pochodzącego z innego państwa członkowskiego UE zostały spełnione wszystkie standardy prawa do sądu, jest pozbawione konstytucyjnych podstaw. Rozporządzenie nr 44/2001 nie nadaje analizowanemu etapowi procedury *exequatur* charakteru sądowego. Powyższa konkluzja przesądza zatem o braku wspólnej płaszczyzny odniesienia i koniecznego związku, które umożliwiłoby ocenę wzajemnej relacji pomiędzy badanym przepisem prawa pochodnego oraz art. 45 Konstytucji, niezależnie od tego, który aspekt prawa do sądu byłby wzięty pod uwagę. W ocenie Marszałka Sejmu, wskazany przez skarżącą wzorzec konstytucyjny jest nieadekwatny, a zatem art. 41 rozporządzenia nr 44/2001 nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, procedura stwierdzania wykonalności orzeczeń sądowych uregulowana na poziomie prawa unijnego nie stanowi przeszkody ukształtowania jej elementów w Polsce zgodnie z konstytucyjnymi zasadami jawności postępowania sądowego, instancyjności oraz równości stron. Marszałek Sejmu wyraził jednak pogląd, że obecnie obowiązujący w Polsce model środków zaskarżenia przyjęty w wykonaniu Rozporządzenia nr 44/2001 jest zgodny z Konstytucją.

5. Minister Spraw Zagranicznych w piśmie z 18 sierpnia 2010 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Minister Spraw Zagranicznych wskazał, że prawo polskie nie przesądza w sposób jednoznaczny kwestii dopuszczalności kontroli konstytucyjnej rozporządzenia unijnego. Z uwagi na treść art. 188 pkt 1-3 Konstytucji nie ma wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do badania zgodności rozporządzenia unijnego z Konstytucją. Wątpliwości co do zakresu kognicji Trybunału 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. Najważniejsze z punktu widzenia niniejszej sprawy jest ustalenie, czy pojęcie użyte w art. 79 ust. 1 Konstytucji „inny akt normatywny” obejmuje także akty prawa pochodnego Unii Europejskiej, w szczególności rozporządzenia unijne. Zdaniem Ministra Spraw Zagranicznych, charakter rozporządzenia unijnego wydaje się odpowiadać pojęciu aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej może orzec ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącej.

W dalszej części pisemnego stanowiska, Minister Spraw Zagranicznych odniósł się do zasady pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym, która została ukształtowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. 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. Jedyńm organem kompetentnym do orzekania o ważności aktów prawa unijnego jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Minister Spraw Zagranicznych wskazał, że nie można również pominąć ewentualnych skutków stwierdzenia niekonstytucyjności rozporządzenia unijnego w przypadku dopuszczenia możliwości kontroli aktów prawa pochodnego. Orzeczenie o niekonstytucyjności skutkuje pozbawieniem aktu lub niektórych jego postanowień mocy obowiązującej. Orzeczenie przez Trybunał o niekonstytucyjności rozporządzenia unijnego nie mogłoby wywoływać tego rodzaju skutków na płaszczyźnie prawnomiedzynarodowej, gdyż oznaczałoby możliwość orzeczenia przez organ jednego z państw członkowskich o braku obowiązywania w jego systemie prawnym danego aktu prawa UE. Derogacja niekonstytucyjnego przepisu rozporządzenia unijnego, czy też zakaz stosowania niekonstytucyjnej normy w polskim porządku prawnym prowadziłby do niezgodnego z prawem UE postępowania organów krajowych, a w konsekwencji zgodnie z art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej do odpowiedzialności Polski za naruszenie prawa UE. Państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za naruszenie prawa unijnego, również w przypadku, gdy takie naruszenie ma źródło w orzeczeniu sądu najwyższej instancji.

Minister Spraw Zagranicznych zwrócił uwagę, że rozporządzenie nr 44/2001 jest aktem prawa unijnego, który został przyjęty przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Rozporządzenie to stanowiło zatem część *acquis communautaire* przyjętego przez Polskę w momencie uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej. Polska, akceptując postanowienia Traktatu akcesyjnego, przyjęła dorobek wspólnotowy, na który składało się nie tylko wypracowane orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości (w tym zasada pierwszeństwa), ale także przepisy rozporządzenia nr 44/2001. Kontrola konstytucyjności takiego aktu wyczerpała się w suwerennym akcie przystąpienia do Unii Europejskiej. Niedopuszczalność następcej kontroli takiego aktu wynika w tym przypadku także z przekazania kompetencji organów krajowych w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji.

W konsekwencji Minister Spraw Zagranicznych stwierdził, że uznanie przez Trybunał Konstytucyjny swojej właściwości w zakresie orzekania o ważności przepisów unijnego prawa pochodnego oraz ewentualne rozstrzygnięcie w zakresie nieważności rozporządzenia nr 44/2001 oznaczałoby naruszenie przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań traktatowych. Z powyższych względów skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie jest niedopuszczalna.

II

Na rozprawie 16 listopada 2011 r. przedstawiciel skarżącej cofnął skargę konstytucyjną w odniesieniu do art. 36, art. 40 i art. 42 rozporządzenia nr 44/2001 oraz art. 8, art. 32 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 176 ust. 2 Konstytucji, wnosząc w tym zakresie o umorzenie postępowania. W konsekwencji przedstawiciel skarżącej wniósł o zbadanie zgodności art. 41 rozporządzenia nr 44/2001 z art. 45 ust. 1 Konstytucji, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Co do dopuszczalności kontroli zgodności z Konstytucją aktów pochodnego prawa unijnego przedstawiciel skarżącej podzielił w całości stanowisko Sejmu. Wskazał, że niedopuszczalność kontroli tego rodzaju aktów nie wynika z art. 188 Konstytucji, a w

szczególności z art. 188 ust. 5 Konstytucji, który dotyczy skargi konstytucyjnej. Kontrola aktów normatywnych w trybie skargi konstytucyjnej powinna być dokonywana bez względu na to, czy akt został wydany przez organy polskie, czy unijne. Przedstawiciel skarżącej wskazał, że skutkiem orzeczenia o niekonstytucyjności art. 41 rozporządzenia nr 44/2001 nie może być nieważność tego przepisu, lecz wyłączenie jego stosowania na terytorium Polski.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko o niedopuszczalności kontroli aktów unijnego prawa pochodnego przez Trybunał Konstytucyjny. Dodatkowo podkreślił, że art. 27 i art. 52 ust. 1 ustawy o TK nie zawierają rozwiązań pozwalających na uczestniczenie w rozprawie przez Trybunałem przedstawicieli Rady Unii Europejskiej jako organu, który wydał zakwestionowany akt normatywny. Ponadto art. 190 ust. 2 Konstytucji nie przewiduje możliwości ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W przypadku gdyby Trybunał nie uwzględnił wniosku o umorzenie postępowania, przedstawiciel Prokuratora Generalnego sformułował stanowisko, że art. 41 rozporządzenia 44/2001 jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Przedstawiciel Sejmu i przedstawiciel Ministra Spraw Zagranicznych, którzy uczestniczyli w rozprawie w charakterze organów wezwanych do udziału w postępowaniu w trybie art. 38 pkt 4 ustawy o TK, podtrzymałi swoje pisemne stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność skargi konstytucyjnej.

1.1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są przepisy 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. Urz., L 12 z 16.01.2001, s. 1, ze zm. dalej: rozporządzenie nr 44/2001), czyli aktu prawa pochodnego (wtórnego) Unii Europejskiej (dawniej: Wspólnoty Europejskiej). Trybunał Konstytucyjny nie rozpoznawał jeszcze sprawy, w której rozstrzygałby o dopuszczalności kontroli zgodności z Konstytucją aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej. Dotychczas Trybunał badał jedynie zgodność z Konstytucją traktatów należących do unijnego prawa pierwotnego (por. wyrok z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/ 2005 poz. 49, wyrok z 24 listopada 2010 r. sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108) oraz ustaw implementujących unijne prawo pochodne (por. wyrok z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005 poz. 42, wyrok z 5 października 2010 r., sygn. SK 26/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 73).

Mając na uwadze specyfikę aktu prawnego, którego konstytucyjność została zakwestionowana w niniejszym postępowaniu, warunkiem przystąpienia do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest zbadanie, czy nie zachodzą ujemne przesłanki, których wystąpienie powoduje umorzenie postępowania. Trybunał Konstytucyjny jest władny przeprowadzać tego rodzaju kontrolę na każdym etapie postępowania.

Trzeba zatem rozważyć, czy akty prawne stanowione przez instytucje Unii Europejskiej mogą stanowić przedmiot kontroli w trybie skargi konstytucyjnej określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna może zostać wniesiona „w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego”, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Podstawowe znaczenie ma w niniejszej sprawie ustalenie, czy rozporządzenie Unii Europejskiej jest „innym aktem normatywnym” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, a tym samym czy może stanowić przedmiot skargi konstytucyjnej.

Wymaga to w pierwszym rzędzie ustalenia relacji art. 188 pkt 1-3 do art. 79 ust. 1 Konstytucji i rozstrzygnięcia, czy przedmiotem skargi konstytucyjnej, do której odsyła art. 188 pkt 5 Konstytucji, mogą być tylko akty wymienione w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, czy także inne akty normatywne. W tej kwestii prezentowane są w literaturze różne poglądy. Charakterystyczne, że wypowiedzane były one głównie właśnie w kontekście dopuszczalności poddania kontroli Trybunału Konstytucyjnego zgodności z Konstytucją aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej (por. szeroki przegląd stanowisk przedstawicieli doktryny w tym zakresie, T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jak składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011, s. 337-338, K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 323-328). Ponadto, omawiane zagadnienie występuje w odniesieniu do aktów prawa miejscowego oraz układów zbiorowych pracy.

Ujmując rzecz syntetycznie, zdaniem jednej grupy autorów, zakres kognicji Trybunału został wyczerpująco określony w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, w którym wymieniono akty podlegające kontroli Trybunału posługując się ich nazwami albo wskazując je poprzez ich cechy: „przepisy prawne, wydawane przez centralne organy państwowe” (przy czym przepisy prawne to przepisy wyrażające normy w zasadzie generalne i abstrakcyjne). Wobec tego akty niewymienione we wskazanym przepisie nie mogą być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W odniesieniu do aktów unijnego prawa pochodnego (wtórnego) zauważa się w literaturze, że akty te nie mają statusu umowy międzynarodowej ani nie mogą być zakwalifikowane jako przepisy wydawane przez centralne organy państwa. W rezultacie przepis art. 188 pkt 1-3 Konstytucji przesądza o tym, że unijne prawo pochodne nie mieści się w zakresie kompetencji kontrolnej Trybunału Konstytucyjnego.

Autorzy należący do drugiej grupy uważają natomiast, że przepisy art. 188 pkt 1-3 Konstytucji nie wyznaczają w pełni zakresu przedmiotowego jurysdykcji Trybunału Konstytucyjnego. Ich zdaniem, w art. 188 pkt 5 wymieniono odrębną kompetencję Trybunału, a mianowicie orzekanie w sprawie skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust.1 Konstytucji. Ten ostatnio wskazany przepis stanowi, że „Każdy czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone... ma prawo wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego...”. Zgodnie z niekwestionowanym stanowiskiem nauki prawa akt normatywny, to każdy akt zawierający normy generalne (adresowane do rodzajowo określonego adresata) i wyznaczające mu postępowanie w zasadzie powtarzalne (abstrakcyjny). Taką, materialną koncepcję aktu normatywnego przyjmowano w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Już w orzeczeniu z 7 czerwca 1989 r. (sygn. U. 15/88, OTK w 1989 r., poz. 10) Trybunał Konstytucyjny, opierając się na poglądach literatury, stwierdził, że „akt normatywny jest aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc skierowane do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań)”. Analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wskazuje, że zakres aktów normatywnych, których kwestionowanie w trybie skargi konstytucyjnej było uznawane za dopuszczalne, jest szerszy, niż to wynika z art.

188 pkt 1-3 Konstytucji. Stanowisku takiemu dawano jednak wyraz wyjątkowo. Na przykład Trybunał Konstytucyjny dopuścił do merytorycznego rozpoznania skargę konstytucyjną, w której były kwestionowane przepisy prawa miejscowego, jednakże sprawa nie zakończyła się wydaniem wyroku (zob. postanowienie z 6 października 2004 r., sygn. SK 42/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 97). Podobnie w postanowieniu z 6 lutego 2001 r., sygn. Ts 139/00 (OTK ZU nr 2/2001, poz. 40) Trybunał uznał możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej na akty prawa miejscowego, o ile mają one charakter normatywny. W ocenie Trybunału „zakres przepisów podlegających zaskarżeniu (przedmiot skargi konstytucyjnej) ustala bowiem autonomicznie i wyczerpująco art. 79 ust. 1 Konstytucji RP”.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie przyjmuje, że zakres przedmiotowy aktów normatywnych, które mogą być poddane kontroli zgodności z Konstytucją w postępowaniu wszczętym w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej, został określony w art. 79 ust. 1 Konstytucji w sposób autonomiczny i niezależny od art. 188 pkt 1-3. Rozpoznawanie skarg konstytucyjnych stanowi bowiem osobny rodzaj postępowania. Za tą konkluzją przemawiają argumenty trojakiemu rodzaju.

Po pierwsze, wskazuje na to systematyka Konstytucji. Art. 188 normujący kompetencje orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego stanowi w pkt 5, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach skargi konstytucyjnej i odsyła przy tym do art. 79 ust. 1. Ten ostatni przepis jest też powołany w art. 191 ust. 1 pkt 6 Konstytucji w odniesieniu do podmiotów, które są zdolne inicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Świadczy to o tym, że ustrojodawca, wyróżniając kilka rodzajów postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, jako jedno z nich, różne od innych, wymienił postępowanie, w którym rozpoznaje się skargi konstytucyjne.

Po drugie, w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji unormowano kompetencje Trybunału w zakresie hierarchicznej kontroli zgodności aktów normatywnych. Dodać przy tym należy, że kompetencje w tym zakresie zostały rozdzielone między Trybunał Konstytucyjny a sądy administracyjne, które są upoważnione do orzekania „o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej” (art. 184 Konstytucji). Kompetencje do orzekania o hierarchicznej zgodności aktów normatywnych zostały więc wyraźnie oddzielone od kompetencji do orzekania w sprawie skargi konstytucyjnej.

Po trzecie, podstawową funkcją skargi konstytucyjnej, jest ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostek. Nieusprawiedliwiona więc byłaby taka interpretacja art. 188 Konstytucji, która zawęzałaby przedmiot kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej. Nie służyłaby ona bowiem efektywnej ochronie praw i wolności jednostki. Natomiast stanowisko, zgodnie z którym przedmiotem kontroli Trybunału może być każdy akt normatywny, który był podstawą orzeczenia przez sąd lub organ administracji o czyichś prawach lub wolnościach, znajduje silne uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że sytuacja w niniejszej sprawie jest odmienna niż w sprawie o sygn. U 6/08 zakończonej postanowieniem z 17 grudnia 2009 r. (OTK nr 11/A/2009, poz. 178). W uzasadnieniu tamtego postanowienia Trybunał wyraził *obiter dicta* pogląd o niedopuszczalności kontroli konstytucyjności norm unijnego prawa pochodnego. Powołana sprawa była jednak zainicjowana wnioskiem grupy posłów i dotyczyła abstrakcyjnej kontroli norm. W takim postępowaniu zakres kognicji Trybunału jest wyczerpująco określony w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji.

1.3. Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje na

przyjęcie tzw. materialnej koncepcji aktu normatywnego (por. pkt 1.2). Pojęcie aktu normatywnego było w dotychczasowej judykaturze Trybunału odnoszone do aktów będących wynikiem działalności prawotwórczej polskich organów państwowych. W wyroku z 18 grudnia 2007, sygn. SK 54/05 (OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 158) Trybunał orzekł jednak, że aktem normatywnym w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji może być również umowa międzynarodowa. We wskazanej sprawie skarżący kwestionował zgodność z Konstytucją Protokołu nr 4 do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, aktem normatywnym, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, może być nie tylko akt normatywny wydany przez któryś z organów polskich, ale także – po spełnieniu dalszych warunków – akt wydany przez organ organizacji międzynarodowej, której członkiem jest Rzeczpospolita Polska. Dotyczy to w pierwszym rzędzie aktów należących do prawa Unii Europejskiej, stanowionych przez instytucje tej organizacji. Akty takie wchodzi bowiem w skład obowiązującego w Polsce porządku prawnego i wyznaczają sytuacje prawne jednostki.

1.4. Akty prawne instytucji UE są zróżnicowane. Ich katalog i cechy charakterystyczne określa art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE; dawniej art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Ze względu na przedmiot niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny uważa za niezbędne zbadanie, czy rozporządzenie unijne spełnia cechy aktu normatywnego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 288 akapit 2 TFUE: „Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich”. Normy rozporządzenia mają zatem charakter generalny i abstrakcyjny. Adresatami norm rozporządzeń są nie tylko państwa członkowskie i ich organy, lecz także jednostki (podmioty prywatne).

Wskazana teza znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wynika z niego, że rozporządzenie jest aktem prawnym „stosowalnym w odniesieniu do obiektywnie określonych stanów faktycznych i wywołującym skutki prawne w odniesieniu do ogólnie i abstrakcyjnie określonych grup osób” (wyrok z 5 maja 1977 r. w sprawie 101/76, Koninklijke Scholten Honig, Zb. Orz. 1977, s. 797). Trybunał Sprawiedliwości wypowiadał przy tym pogląd, że: „akt prawny nie traci cechy ogólności a przez to waloru rozporządzenia tylko z tego powodu, iż adresaci tego aktu mogą być zidentyfikowani według ich liczby i cech charakterystycznych w konkretnym miejscu i czasie; dana regulacja zachowuje bowiem charakter rozporządzenia, jeżeli cecha ogólności wynika z określonego w normie stanu faktycznego i stanu prawnego, powiązanej z celem wydania tej normy” (wyrok z 30 września 1982 r. w sprawie 242/81, Roquette Frères, Zb. Orz. 1982, s. 3213). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości „zasięg ogólny” jest kryterium odróżniającym rozporządzenie od aktów indywidualnych i konkretnych, zwłaszcza decyzji wskazujących adresata. Istotne cechy takich decyzji polegają na ograniczeniu kręgu adresatów, do których są kierowane. Niektórzy autorzy porównują rozporządzenie unijne do ustawy w krajowym porządku prawnym (zob. D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995, s. 176).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że rozporządzenie unijne wykazuje cechy aktu normatywnego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

1.5. Dalszym warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest to, aby jej przedmiotem był akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Odnosząc to wymaganie do rozporządzeń unijnych, należy stwierdzić, że są to akty, które obowiązują bezpośrednio w porządkach prawnych państw członkowskich i nie wymagają implementacji do prawa krajowego (por. wyrok TS z 10 października 1973 r. w sprawie 34/73 Variola, Zb. Orz. 1973, s. 981). Mogą one stanowić podstawę prawną decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych w państwach członkowskich, w tym także w Polsce.

Normy rozporządzeń unijnych mogą być źródłem praw i obowiązków jednostek (por. wyrok TS z 17 września 2002 r. w sprawie C-253/00 Muñoz, Zb. Orz. 2002, s. 7289). W postępowaniach przed sądami krajowymi, jednostki (osoby fizyczne i prawne) mogą powoływać się na normy rozporządzeń unijnych i wywodzić z nich swoje prawa. W doktrynie i orzecznictwie TS mówi się w tym kontekście o bezpośredniej skuteczności norm prawa unijnego, w tym rozporządzeń. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że przymiot bezpośredniej skuteczności mają przepisy rozporządzeń, które są jasne, precyzyjne i nie pozostawiają swobody organom państw członkowskich (por. wyrok TS z 24 października 1973 r. w sprawie 9/73, Schlüter, Zb. Orz. 1973, s. 1135).

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozporządzenia unijne mogą zawierać normy, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzeka ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach jednostek, określonych w Konstytucji.

Należy przy tym zauważyć, że nie zawsze łatwe jest ustalenie, czy sąd lub organ administracyjny orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji na podstawie prawa unijnego. Często bowiem sądy lub organy administracyjne orzekają na podstawie prawa polskiego, ustanowionego w celu implementacji prawa unijnego. Dotyczy to dyrektyw, a także w pewnych przypadkach rozporządzeń. Możliwa jest także sytuacja, w której podstawę prawną indywidualnego aktu stosowania prawa stanowi norma prawna skonstruowana na podstawie przepisów unijnych i polskich. Ustalenie tego, jaki akt stanowi podstawę prawną orzeczenia sądu lub organu administracyjnego, jest istotne dla rozstrzygnięcia co do przedmiotu kontroli sprawowanej w trybie art. 79 ust. 1 Konstytucji. Rozstrzygnięcie ewentualnych wątpliwości w tej kwestii będzie zależeć m.in. od ustalenia treści przepisów prawa unijnego i ich skutków.

W konkluzji należy stwierdzić, że rozporządzenia unijne, jako akty normatywne, mogą być poddane kontroli ich zgodności z Konstytucją w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Okoliczność, że są to akty prawa unijnego, jakkolwiek stanowiące również część polskiego porządku prawnego, wpływa na specyfikę tej kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Prawo pochodne Unii Europejskiej jako przedmiot kontroli zgodności z Konstytucją.

2.1. Przedstawione w części III pkt 1.5 stanowisko, stosownie do którego normy rozporządzeń unijnych mogą być przedmiotem skarg konstytucyjnych, opierało się na analizie cech omawianej kategorii aktów unijnego prawa pochodnego w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji. Analiza ta wymaga uzupełnienia i pogłębienia w kontekście miejsca i roli prawa unijnego w polskim porządku konstytucyjnym i prawnym.

Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się na ten temat w wielu orzeczeniach, a zwłaszcza w wyrokach dotyczących Traktatu akcesyjnego (zob. wyrok sygn. K 18/04) i Traktatu z Lizbony (zob. wyrok K 32/09).

W powołanych wyrokach Trybunał Konstytucyjny wskazał, że współcześnie porządek prawny w Europie jest – dla państw należących do UE – porządkiem wieloskładnikowym: obejmującym normy traktatowe i stanowione przez instytucje unijne oraz normy stanowione w porządku krajowym. Jest to przy tym system dynamiczny: relacja między porządkiem unijnym i krajowym podlega ewolucji, wraz ze zmianami w prawie unijnym. Trybunał stwierdził, że na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obok norm (przepisów) stanowionych przez krajowego prawodawcę, obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych.

2.2. Rozporządzenia unijne są aktami normatywnymi, których pozycja w polskim systemie konstytucyjnym została wyznaczona w art. 91 ust. 3 Konstytucji.

Umową konstytuującą organizację międzynarodową - Unię Europejską są obecnie Traktat o Unii Europejskiej (dalej: TUE) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jedną z zasad konstytucyjnych prawa unijnego jest zasada pierwszeństwa prawa unijnego (dawniej wspólnotowego) przed prawem państw członkowskich. Zasada ta została sformułowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, jakkolwiek można ją wyprowadzić pośrednio z różnych przepisów traktatowych, w szczególności tych, które określają obowiązki państw członkowskich związane z wykonywaniem prawa Unii (art. 4 ust. 3 TUE, art. 19 ust. 1 TUE, art. 291 ust. 1 TFUE, art. 258-260 TFUE). Z art. 91 ust. 3 Konstytucji wynika pierwszeństwo norm rozporządzeń unijnych w razie kolizji z ustawami. Konstytucja RP zachowuje natomiast nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa unijnego. Taka pozycja Konstytucji wynika z art. 8 ust. 1 Konstytucji i została potwierdzona w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego (sygn. K 18/04) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Konstytucja pozostaje – z racji swej szczególnej mocy – „prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej” w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach”. Konstytucja korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. Wskazane stanowisko znalazło również potwierdzenie w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony (sygn. K 32/09). Tezę tę, sformułowaną w kontekście relacji Konstytucji do traktatów należy odnieść także do relacji do aktów instytucji unijnych.

Wobec wskazanej pozycji Konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej, dopuszczalne jest badanie zgodności z nią norm rozporządzeń unijnych.

2.3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na konieczność rozróżnienia, z jednej strony, badania zgodności aktów unijnego prawa pochodnego z traktatami, czyli prawem pierwotnym Unii, a z drugiej strony, badania ich zgodności z Konstytucją. Organem, który decyduje ostatecznie o zgodności rozporządzeń unijnych z traktatami jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a o zgodności z Konstytucją – Trybunał Konstytucyjny.

Państwa członkowskie mają kompetencje do wystąpienia ze skargą do sądów unijnych na legalność aktów prawa pochodnego (art. 263 TFUE). Ponadto sądy państw członkowskich występują w trakcie prowadzonego postępowania z pytaniami prejudycjalnymi w razie wątpliwości co do ważności aktów wydanych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii (art. 267 TFUE). Trybunał Sprawiedliwości

wyraża pogląd, że sądy krajowe nie mają kompetencji do orzekania o nieważności aktów prawa pochodnego. Wyłączne kompetencje w tej dziedzinie mają sądy unijne (por. wyrok TS z 22 października 1987 r. w sprawie C-314/85, Foto-Frost, Zb. Orz. 1987, s. 4199).

2.4. Poszczególne państwa mają możliwość wpływania na treść rozporządzeń unijnych i innych aktów unijnego prawa pochodnego w procesie ich stanowienia. Należy tu podkreślić rolę przedstawicieli państw członkowskich (ministrów) w Radzie, która jest organem współstanowiącym unijne akty ustawodawcze, razem z Parlamentem Europejskim (por. art. 16 ust. 1 TUE i art. 289 ust. 1 i 2 TFUE). Istotną rolę pełnią również parlamenty narodowe, które oprócz funkcji prawodawcy krajowego, współuczestniczą w procesie stanowienia prawa unijnego (art. 12 TUE i Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, dołączony do Traktatu z Lizbony).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05, Trybunał Sprawiedliwości stoi na straży prawa unijnego. Z kolei Trybunał Konstytucyjny ma strzec Konstytucji. Na tym tle może dojść potencjalnie do kolizji pomiędzy rozstrzygnięciami Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że także ze względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym zachowa pozycję „sądu ostatniego słowa” w odniesieniu do polskiej Konstytucji. Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Konstytucyjny nie mogą być ustawiane w stosunku do siebie jako sądy konkurujące. Chodzi nie tylko o wyeliminowanie zjawiska dublowania się obu trybunałów czy dwutorowości w zakresie orzekania o tych samych problemach prawnych, ale i dysfunkcjonalności w relacjach unijnego oraz polskiego ładu prawnego. Istotne jest uwzględnianie wskazanej odmienności ról obu Trybunałów (zob. OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 177).

2.5. Dopuszczając możliwość badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności aktów pochodnego prawa unijnego z Konstytucją, należy podkreślić konieczność zachowania w tym względzie należytej ostrożności i powściągliwości. Prawo unijne obowiązuje we wszystkich państwach członkowskich Unii (obecnie 27). Jedną z zasad ustrojowych prawa unijnego jest zasada lojalnej współpracy. Zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Trudne do pogodzenia z tą zasadą byłoby przyznanie poszczególnym państwom kompetencji do decydowania o pozbawieniu mocy obowiązującej norm prawa unijnego.

Z kolei w myśl art. 4 ust. 2 TUE Unia szanuje tożsamość narodową jej państw członkowskich nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi. Na temat tożsamości narodowej i będącej jej istotnym składnikiem tożsamości konstytucyjnej wypowiadały się już sądy konstytucyjne, w tym Trybunał Konstytucyjny (por. powołany powyżej wyrok o sygn. K 32/09). Również Trybunał Sprawiedliwości odwołuje się w swoim orzecznictwie do konieczności uwzględniania tożsamości narodowej poszczególnych państw członkowskich (por. wyrok z 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-208/09 Sayn-Wittgenstein, jeszcze niepublikowany oraz wyrok z 12 maja 2011 r. w sprawie C-391/09 Runevič-Vardyn, jeszcze niepublikowany).

2.6. Należy zwrócić uwagę w tym kontekście na różne sposoby unikania stanu niezgodności prawa unijnego z Konstytucją.

Jak wskazano wyżej, Konstytucji został jednoznacznie zagwarantowany status najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Regulacji tej towarzyszy przy tym nakaz respektowania i przychylności wobec właściwie ukształtowanych oraz obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji). W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego (sygn. K 18/04) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych powinny koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Wszelkie sprzeczności winny być eliminowane przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. Wykładnia ta winna być ponadto oparta na założeniu wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi. Założenie to generuje – po stronie Trybunału Sprawiedliwości – powinność przychylności dla krajowych systemów prawnych, po stronie zaś państw członkowskich – powinność najwyższego standardu respektowania norm unijnych.

Ponadto sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny kontrola zgodności rozporządzenia unijnego z Konstytucją powinna być traktowana jako niezależna, ale też subsydiarna wobec kompetencji orzeczniczych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Przystępując do Unii Europejskiej Rzeczypospolita Polska przekazała na rzecz Unii Europejskiej kompetencje organów władzy publicznej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1 Konstytucji). Obejmuje to także przekazanie kompetencji do stanowienia prawa. Skutkiem tego, w Polsce obowiązują akty prawne tworzone przez instytucje Unii Europejskiej. Zgodnie z podstawową dla prawa Unii Europejskiej zasadą przyznania (art. 5 ust. 1 TUE), kompetencje Unii, także prawotwórcze, mogą być realizowane tylko w granicach przyznanych w traktatach przez państwa członkowskie.

Rzeczypospolita Polska, zaaprobowała ponadto podział funkcji co do kontroli aktów prawnych (por. cyt. powyżej wyrok o sygn. K 18/04, a także wyrok z 18 lutego 2009 r. sygn. Kp 3/08, OTK ZU nr 2/A/2009 poz. 9). Wynikiem tego podziału funkcji jest przypisanie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej kompetencji do ostatecznej interpretacji prawa unijnego i zapewnienia jednolitości jego stosowania we wszystkich państwach członkowskich, jak również wyłączność ostatecznego decydowania o zgodności aktów prawa pochodnego z traktatami i ogólnymi zasadami prawa unijnego. W takim kontekście należy rozpatrywać subsydiarny charakter kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności z Konstytucją prawa unijnego. Przed orzeczeniem o niezgodności aktu prawa pochodnego z Konstytucją należy się upewnić co do treści norm unijnego prawa pochodnego, które są przedmiotem kontroli. Służyć temu może wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE w kwestii interpretacji lub ważności przepisów budzących wątpliwości. Analogiczny pogląd wyraził niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 lipca 2010 r. w sprawie Honeywell (sygn. 2 BvR 2661/06).

W następstwie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości może się okazać, że treść kwestionowanej normy unijnej jest zgodna z Konstytucją. Inną możliwością jest to, że Trybunał Sprawiedliwości orzeknie o niezgodności zaskarżonego przepisu z unijnym prawem pierwotnym. W przedstawionych sytuacjach orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny byłoby zbędne. Wprawdzie oba trybunały mają różny zakres jurysdykcji, to jednak ze względu na podobieństwo wartości znajdujących wyraz w Konstytucji i traktatach (por. część III, pkt 2.10), istnieje duże prawdopodobieństwo, że ocena Trybunału Sprawiedliwości będzie podobna do oceny Trybunału Konstytucyjnego.

2.7. Rozważenia wymagają skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego w razie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją norm unijnego prawa pochodnego. W przypadku aktów prawa polskiego skutkiem takim jest utrata mocy obowiązującej norm niezgodnych z Konstytucją (art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji). W odniesieniu do aktów unijnego prawa pochodnego tego rodzaju skutek byłby niemożliwy, ponieważ o mocy obowiązującej takich aktów nie decydują organy polskie. Konsekwencją orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego byłoby tylko pozbawienie aktów unijnego prawa pochodnego możliwości stosowania przez organy polskie i wywierania skutków prawnych w Polsce. Skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego byłoby zatem zawieszenie stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezgodnych z Konstytucją norm prawa unijnego.

Należy zauważyć, że taka konsekwencja orzeczenia Trybunału byłaby trudna do pogodzenia z obowiązkami państwa członkowskiego i wspomnianą zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE). Następstwem omawianego stanu rzeczy mogłoby być postępowanie przeciwko Polsce prowadzone przez Komisję Europejską i skarga do Trybunału Sprawiedliwości przeciwko Polsce na naruszenie zobowiązań ciążących na podstawie traktatów (art. 258-260 TFUE).

Niewątpliwie orzeczenie o niezgodności prawa unijnego z Konstytucją powinno mieć zatem charakter *ultima ratio* i wystąpić jedynie wówczas, kiedy zawiodłyby wszystkie inne sposoby rozstrzygnięcia konfliktu z normami należącymi do unijnego porządku prawnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego (sygn. K 18/04) wskazał, że w sytuacjach tego rodzaju istnieją trzy możliwości reakcji Polski na wystąpienie niezgodności między Konstytucją a prawem unijnym: a/ dokonanie zmian w Konstytucji, b/ podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia zmian w przepisach unijnych albo c/ podjęcie decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję taką winien podjąć suweren, którym jest Naród polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może reprezentować Naród.

Pomijając to ostatnie rozwiązanie, które powinno być zarezerwowane dla wyjątkowych przypadków najcięższego i nieusuwalnego konfliktu między podstawami porządku konstytucyjnego RP a prawem unijnym, należy przyjąć, że po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności określonych norm unijnego prawa pochodnego z Konstytucją należałoby niezwłocznie podjąć działania mające na celu usunięcie tego stanu. Konstytucyjna zasada przychylności Rzeczypospolitej dla integracji europejskiej i traktatowa zasada lojalności państw członkowskich wobec Unii wymagają, aby skutki orzeczenia Trybunału zostały odroczone stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji. Analogiczny pogląd wyraził już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 kwietnia 2005 r., w sprawie o sygn. P 1/05 dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42). We wskazanym wyroku Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej ustawy implementującej prawo unijne, powołując się w szczególności na konstytucyjny obowiązek przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego, a także łączącą Polskę i pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej wspólnotę zasad ustrojowych, zapewniających prawidłowy wymiar sprawiedliwości.

2.8. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej (rad konstytucyjnych, sądów najwyższych) dotyczące miejsca prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych jest już bogate (por. *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem unijnym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, red. K. Zaradkiewicz, Warszawa 2011). Zasadniczo orzeczenia sądów konstytucyjnych dotyczyły dwóch kategorii zagadnień. Po pierwsze, były one wynikiem

kontroli zgodności z konstytucjami traktatów stanowiących podstawę Unii, czyli prawa pierwotnego. Kontrola ta była najczęściej sprawowana w związku z kolejnymi zmianami traktatów albo w razie przystępowania do Unii nowych państw; w tych ostatnich przypadkach przedmiotem kontroli były także traktaty akcesyjne. Po drugie, orzeczenia sądów konstytucyjnych dotyczyły zgodności z konstytucjami ustaw lub innych krajowych aktów prawnych implementujących prawo unijne albo powiązanych w inny sposób treściowo z członkostwem w Unii Europejskiej. Orzeczeń należących do tej kategorii jest zresztą najwięcej.

Należy odnotować, że jedynie wyjątkowo była podejmowana bezpośrednia kontrola zgodności aktów unijnego prawa pochodnego z konstytucjami krajowymi, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie. Potwierdza to tezę o wykazywaniu daleko idącej powściągliwości w tej kwestii. W tym kontekście należy przywołać orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego – postanowienie z 22 października 1986 r., w sprawie znanej jako *Solange II* (sygn. 2 BvR 197/83) oraz postanowienie z 7 czerwca 2000 r. w sprawie *Bananenmarktordnung* (sygn. 2 BvR 1/97). W tych sprawach nie zostały wydane orzeczenia merytoryczne (wyroki) Por. część III, pkt 8.2.

2.9. W kontekście niniejszej sprawy trzeba bliżej rozważyć, na czym może polegać niezgodność z Konstytucją aktów unijnego prawa pochodnego kwestionowanych w drodze skargi konstytucyjnej. Ze względu na treść art. 79 ust. 1 Konstytucji należy przyjąć, że chodzi o zarzut, iż normy unijnego prawa pochodnego naruszają konstytucyjne prawa i wolności jednostek, zwłaszcza zawarte w przepisach rozdziału II.

Trybunał Konstytucyjny wyraził już wcześniej pogląd, że niezgodny z Konstytucją byłby niższy poziom ochrony praw jednostki wynikający z prawa unijnego wynikający z Konstytucji. Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji unijnych. Wykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma swoje granice. Nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję (por. cytowany powyżej wyrok o sygn. K 18/04).

Zakres kompetencji organizacji międzynarodowej, do której należy Rzeczypospolita Polska, powinien zostać wyznaczony w taki sposób, aby zagwarantować prawa człowieka w zakresie porównywalnym z polską Konstytucją. Porównywalność dotyczy z jednej strony katalogu tych praw, a z drugiej strony zakresu dopuszczalnej ingerencji w te prawa. Wymaganie zapewnienia odpowiedniej ochrony praw człowieka dotyczy ich ogólnego standardu i nie oznacza konieczności zapewnienia identycznej ochrony każdego z praw rozpatrywanych z osobna (por. podobnie K. Wojtyczek, *op.cit.*, s. 285-286).

2.10. Należy zauważyć, że ochrona praw podstawowych ma wysoką rangę w prawie Unii Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę na to, podkreślając, że konsekwencją wspólnej dla wszystkich państw członkowskich aksjologii systemów prawnych jest to, że prawo unijne nie powstaje w przestrzeni europejskiej, abstrakcyjnej oraz wolnej od wpływu państw członkowskich i ich społeczności. Nie jest tworzone w sposób arbitralny przez instytucje europejskie, ale stanowi efekt wspólnych działań państw członkowskich (por. cytowany powyżej wyrok w sprawie o sygn. K 18/04, a także potwierdzenie wskazanego stanowiska w wyroku w sprawie o sygn. K 32/09). Zarówno w prawie polskim, jak i unijnym obowiązuje ponadto zasada proporcjonalności. Okoliczności te zmniejszają niebezpieczeństwo wystąpienia różnych standardów ochrony praw podstawowych.

Ochrona praw podstawowych w prawie unijnym opierała się początkowo na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, a później znalazła podstawy w normach traktatowych (obecnie wynika z art. 6 TUE). Stosownie do art. 6 ust. 1 TUE Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak traktaty. Zgodnie z art. 6 ust. 2 TUE Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm; dalej: Konwencja). Unia Europejska prowadzi obecnie negocjacje w sprawie przystąpienia do tej Konwencji. Stosownie do art. 6 ust. 3 TUE prawa podstawowe, zagwarantowane w Konwencji oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa. Obszerny katalog praw, wolności i zasad zamieszczonych w Karcie praw podstawowych wywodzi się w znacznej mierze z europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; stroną tej Konwencji jest także Rzeczpospolita Polska. Stosownie do art. 52 ust. 3 i 4 Karty praw podstawowych w zakresie, w jakim Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Konwencji, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę Konwencję. Nie stanowi to przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę. W zakresie, w jakim Karta uznaje prawa podstawowe wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, prawa te interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami. Natomiast na podstawie art. 53 Karty żadne z postanowień Karty nie będzie interpretowane jako ograniczające lub naruszające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, przez prawo Unii i prawo międzynarodowe oraz konwencje międzynarodowe, których Unia lub wszystkie państwa członkowskie są stronami, w szczególności przez Konwencję oraz przez konstytucje państw członkowskich.

Tak więc Karta praw podstawowych, Konwencja, jak również konstytucyjne tradycje państw członkowskich wyznaczają wysoki poziom ochrony praw podstawowych (praw człowieka) w Unii Europejskiej.

Powyższe okoliczności przesądzają o istotnej zbieżności aksjologicznej prawa polskiego i unijnego. Nie oznacza to jednak identyczności rozwiązań prawnych w obu porządkach prawnych. Trudno byłoby zakładać, że prawo unijne będzie zawierać normy w pełni pokrywające się z normami prawa polskiego. Wynika to z różnic w sposobie tworzenia prawa unijnego, z udziałem wszystkich państw członkowskich, jak również z odmiennego charakteru obu porównywanych porządków prawnych (z jednej strony – prawo państwa, z drugiej strony – prawo organizacji międzynarodowej).

3. Ogólna charakterystyka rozporządzenia nr 44/2001.

3.1. Kwestionowane przez skarżącą przepisy rozporządzenia nr 44/2001 są elementem szerszej regulacji prawnej dotyczącej stwierdzania wykonalności orzeczeń sądów zagranicznych w ramach współpracy sądowej w sprawach cywilnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Rozporządzenie nr 44/2001 reguluje procedurę uznawania i procedurę stwierdzania wykonalności, którym mogą podlegać orzeczenia lub inne akty pochodzące z państw członkowskich wydane w sprawach cywilnych lub handlowych. Celem instytucji stwierdzenia wykonalności zagranicznych orzeczeń, stanowiących obok uznania podstawową formę zapewnienia skuteczności orzeczeniom sądów państw członkowskich UE, jest umożliwienie wykonania tych orzeczeń poza granicami państwa pochodzenia przez nadanie im mocy wykonawczej (wykonalności) na terytorium innego państwa.

3.2. U podstaw procedury stwierdzania wykonalności orzeczeń określonej w rozporządzeniu nr 44/2001 leży „wzajemne zaufanie w wymiar sprawiedliwości” w stosunkach między państwami członkowskimi UE (pkt 16-17 preambuły rozporządzenia 44/2001), co powinno determinować i kierunkować wszelkie działania sądów w sprawach związanych ze stosowaniem tego rozporządzenia. Sąd krajowy państwa wykonania powinien zgodnie z tą zasadą wykazać owo zaufanie wobec sądu zagranicznego, a w istocie zagranicznego porządku prawnego w ramach Unii Europejskiej i jego wymiaru sprawiedliwości.

Zasada wzajemnego zaufania do wymiaru sprawiedliwości przyczynia się do istotnego przyspieszenia przebiegu postępowania o stwierdzenie wykonalności i ułatwia tym samym wykonywanie orzeczeń pochodzących z państw członkowskich UE. Celem postępowania o stwierdzenie wykonalności uregulowanego w rozporządzeniu nr 44/2001 jest bowiem udzielnie ochrony prawnej zainteresowanemu podmiotowi przez umożliwienie mu prowadzenia egzekucji w danym państwie na podstawie orzeczenia pochodzącego z innego państwa członkowskiego. Zakres kognicji sądu dokonującego stwierdzenia wykonalności sprowadza się do zbadania przesłanek tej wykonalności w państwie wykonania. Przedmiotem badania sądu nie jest natomiast stosunek prawa materialnego, na tle którego zapadło orzeczenie sądowe. Postępowanie o stwierdzenie wykonalności nie może być również postrzegane jako część postępowania egzekucyjnego w państwie wykonania, gdyż nie zmierza bezpośrednio do przymusowej realizacji roszczenia, lecz jedynie do nadania orzeczeniu stwierdzającemu istnienie roszczenia przymiotu wykonalności, co stanowi zaledwie jedną z przesłanek wszczęcia egzekucji w tym państwie. Przy zachowaniu zależności, jakie zachodzą pomiędzy: zagranicznym postępowaniem rozpoznawczym, postępowaniem o stwierdzenie wykonalności oraz krajowym postępowaniem egzekucyjnym, rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu nr 44/2001, zbliżają procedurę wykonania orzeczenia zagranicznego do analogicznej procedury dotyczącej orzeczenia polskiego (por. część III, pkt 6.5).

3.3. Unormowania w zakresie uznawania i stwierdzania wykonalności orzeczeń (udzielania *exequatur*) zawarte w rozporządzeniu nr 44/2001 są w znacznej mierze wzorowane na Konwencji o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych podpisanej w 1968 r. w Brukseli (Dz. Urz. UE 1998, C 27 z 26.01.1998, s. 1; dalej: „Konwencja brukselska”) oraz Konwencji o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych sporządzonej w 1988 r. w Lugano, której stroną od 1 lutego 2000 r. jest także Polska (Dz. U. z 2000 r. Nr 10, poz. 132; dalej: „Konwencja z Lugano”).

Podstawowym celem przepisów rozporządzenia nr 44/2001 dotyczących problematyki uznawania i stwierdzania wykonalności orzeczeń jest zapewnienie „swobodnego przepływu” orzeczeń w ramach państw członkowskich UE. Powyższy cel realizowany jest w kilku płaszczyznach. Po pierwsze, rozporządzenie szeroko ujmuje kategorię orzeczeń i innych aktów, które mogą podlegać uznaniu lub stwierdzeniu wykonalności. Po drugie, ogranicza warunki (przesłanki) uznania i stwierdzenia wykonalności, w porównaniu z rozbudowanymi regulacjami poszczególnych państw członkowskich. Po trzecie, reguluje procedurę tzw. uznania automatycznego orzeczeń i innych aktów pochodzących z państw członkowskich UE oraz uproszczone i przyspieszone postępowanie o stwierdzenie wykonalności (por. K. Weitz, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Warszawa 2006, wyd. 1., s. 570).

Trybunał Sprawiedliwości UE wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że celem postępowania przewidzianego w rozporządzeniu nr 44/2001 jest zagwarantowanie uproszczenia formalności związanych z wzajemnym uznawaniem i

wykonywaniem orzeczeń sądowych. W odniesieniu do kwestii wykonywania orzeczeń, zasadniczym celem jest ułatwienie, jak tylko to możliwe, swobodnego przepływu orzeczeń przez wprowadzenie prostego i szybkiego postępowania wykonawczego, przy zapewnieniu dłużnikowi możliwości wniesienia środka zaskarżenia (por. wyrok z dnia 16 lutego 2006 r. w sprawie C-3/05 *Verdoliva*, Zb. Orz. 2006, s. 1579 oraz cytowane tam orzecznictwo).

4. Postępowanie o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu państwa członkowskiego UE według rozporządzenia nr 44/2001.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 rozporządzenia nr 44/2001 „orzeczenia wydane w jednym państwie członkowskim i w tym państwie wykonalne będą wykonywane w innym państwie członkowskim, jeżeli ich wykonalność w nim zostanie stwierdzona na wniosek uprawnionego”. Stronami postępowania są wnioskodawca (najczęściej wierzyciel lub jego następca prawny) oraz podmiot, przeciwko któremu zapadło orzeczenie w państwie pochodzenia, czyli dłużnik. Postępowanie w pierwszej instancji zostało ukształtowane jako postępowanie jednostronne (*ex parte*), inicjowane przez wnioskodawcę i toczące się bez udziału dłużnika.

Zakaz składania przez dłużnika oświadczeń w fazie rozpoznawania wniosku przewidziany w art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 nie jest nowością. Odpowiada on bowiem treści normy zawartej w art. 34 zdanie 1 Konwencji brukselskiej oraz art. 34 zdanie 1 Konwencji z Lugano. Wskazane rozwiązanie ma na celu przyspieszenie postępowania na jego wstępnym etapie, tak aby wnioskodawca, zainteresowany szybkim wykonaniem orzeczenia lub innego aktu pochodzącego z państwa członkowskiego UE, mógł jak najprędzej przystąpić do egzekucji tego orzeczenia lub aktu w państwie wykonania. Zasada jednostronności postępowania przed sądem pierwszej instancji ma na celu również realizację tzw. efektu zaskoczenia dłużnika. Polega on na tym, że dłużnik nie wie o wszczęciu przeciwko niemu postępowania o stwierdzenie wykonalności i wobec tego nie ma możliwości usunięcia z państwa wykonania lub wyzbycia się w jakikolwiek inny sposób przedmiotów majątkowych, które mogłyby objąć egzekucja.

Z kolei wnioskodawca, legitymując się orzeczeniem o stwierdzeniu wykonalności wydanym w pierwszej instancji, może zgodnie z art. 47 ust. 2 rozporządzenia nr 44/2001 stosować na jego podstawie środki zabezpieczające wobec majątku dłużnika. Wnioskodawca nie może natomiast wszcząć egzekucji zmierzającej do zaspokojenia jego roszczeń dopóty, dopóki nie upłynie termin do zaskarżenia tego orzeczenia albo nie zostanie rozpoznany środek zaskarżenia od tego orzeczenia (art. 47 ust. 3 rozporządzenia nr 44/2001). Z powyższego wynika, że właściwa egzekucja jest możliwa dopiero, gdy dłużnik został wysłuchany w ramach rozpoznania środka zaskarżenia albo miał możliwość bycia wysłuchanym.

Organem rozpoznającym sprawę o stwierdzenie wykonalności w pierwszej instancji, w świetle przepisów rozporządzenia, jest sąd lub inny organ. Właściwość sądów lub innych organów określają oświadczenia złożone przez poszczególne państwa członkowskie UE i ujęte w wykazie stanowiącym załącznik nr II do rozporządzenia nr 44/2001. Tak więc, w świetle rozporządzenia, stwierdzać wykonalność orzeczeń w pierwszej instancji mogą nie tylko sądy, ale również inne organy np. quasi-sądowe lub administracyjne, w zależności od wyboru dokonanego przez poszczególne państwa członkowskie. W przypadku Polski, właściwym organem jest sąd okręgowy. W pierwszej fazie postępowania sąd ten jedynie bada od strony formalnej wnioski o udzielenie *exequatur*, załączone do niego dokumenty określone w art. 53 rozporządzenia nr 44/2001, jak również ustala na ich podstawie, czy orzeczenie jest wykonalne według prawa państwa

pochodzenia. Art. 45 rozporządzenia wyłącza możliwość jakiegokolwiek kontroli merytorycznej orzeczenia sądu zagranicznego.

W zakresie nieuregulowanym rozporządzeniem nr 44/2001 do postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego posiłkowo stosuje się przepisy prawa krajowego, o ile przepisy te nie są sprzeczne z regulacjami przewidzianymi w rozporządzeniu. W świetle prawa polskiego zastosowanie będą miały przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) o międzynarodowym postępowaniu cywilnym, w szczególności zaś przepisy regulujące postępowanie o stwierdzenie wykonalności według art. 1150-1152 k.p.c. (por. J. Maliszewska-Nienartowicz, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, t. I, Warszawa 2010, s. 424). W tym względzie należy wskazać, że zgodnie z art. 1151 § 1 k.p.c. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z dnia 5 grudnia 2008 r. (Dz. U. Nr 234, poz. 1571) stwierdzenie wykonalności następuje przez nadanie orzeczeniu sądu państwa obcego klauzuli wykonalności. Wniosek o stwierdzenie wykonalności sąd rozpoznaje na posiedzeniu niejawnym (1151¹ § 2 k.p.c.).

Art. 42 ust. 1 rozporządzenia nr 44/2001 wymaga, aby po stwierdzeniu wykonalności przez sąd pierwszej instancji wnioskodawca został niezwłocznie zawiadomiony o orzeczeniu wydanym po rozpoznaniu jego wniosku w formie przewidzianej w prawie państwa wykonania. Konieczne jest ponadto, aby stwierdzenie wykonalności, tj. orzeczenie o udzieleniu *exequatur*, zostało formalnie doręczone dłużnikowi (por. postanowienie SN z 6 stycznia 2010 r., sygn. akt I PZP 6/09, OSNP nr 13-14/2011, poz. 183). Termin do złożenia odwołania przez dłużnika wynosi miesiąc, licząc od doręczenia orzeczenia i wyłącza w tym zakresie termin przewidziany w prawie wewnętrznym państwa wykonania. Jeżeli jednak dłużnik zamieszkuje w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym orzeczenie o wykonalności zostało wydane, termin wynosi dwa miesiące i biegnie od dnia doręczenia orzeczenia tej stronie osobiście lub w jej miejscu zamieszkania. W przypadku prawa polskiego strony wnoszą zażalenie do sądu apelacyjnego za pośrednictwem sądu okręgowego (zgodnie z załącznikiem III do rozporządzenia nr 44/2001 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Komisji (WE) nr 280/2009 z dnia 6 kwietnia 2009 r., Dz. U. UE 2009, L 93 z 7.04.2009, s. 13). W doktrynie wskazuje się, że zażalenie wniesione przez dłużnika może być oparte jedynie na zarzutach dotyczących niespełnienia warunków stwierdzenia wykonalności. Dotyczy to sytuacji, gdy orzeczenie, którego wykonalność stwierdzono, nie było orzeczeniem w rozumieniu art. 32 rozporządzenia nr 44/2001, orzeczenie nie nadawało się do wykonania albo gdy istniały podstawy do odmowy wykonania z przyczyn wymienionych w art. 34 lub art. 35 rozporządzenia nr 44/2001 (por. J. Ciszewski, T. Ereciński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część czwarta. Przepisy z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego*, uwagi do art. 1151, Warszawa 2009). Przyjęcie rozwiązania, stosownie do którego w toku postępowania o nadanie klauzuli orzeczeniu zagranicznemu nie podlega ono merytorycznej kontroli dotyczącej zasadności roszczenia, nie pozwala na dopuszczenie zarzutów co do treści orzeczenia. Na wydane w wyniku rozpoznania zażalenia postanowienie sądu apelacyjnego w przedmiocie stwierdzenia (bądź odmowy stwierdzenia) wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego stronom przysługuje skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego (art. 44 w związku z załącznikiem IV do rozporządzenia nr 44/2001).

5. Określenie przedmiotu i wzorców kontroli.

5.1. W przedstawionej Trybunałowi skardze konstytucyjnej skarżąca zakwestionowała art. 36, art. 40, art. 41 oraz art. 42 rozporządzenia nr 44/2001 z punktu widzenia zgodności z art. 8, art. 32, art. 45, art. 78 oraz art. 176 Konstytucji. Wobec cofnięcia skargi przez przedstawiciela skarżącej na rozprawie w odniesieniu do art. 36, art. 40 i art. 42 rozporządzenia nr 44/2001 oraz wzorców kontroli zawartych w art. 8, art. 32 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 176 ust. 2 Konstytucji, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W konsekwencji skarżąca, po modyfikacji skargi, wniosła o zbadanie zgodności art. 41 rozporządzenia nr 44/2001 z art. 45 ust. 1 Konstytucji, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Kwestionowany przez skarżącą art. 41 rozporządzenia nr 44/2001 ma następujące brzmienie: „Po spełnieniu formalności przewidzianych w art. 53 następuje niezwłoczne stwierdzenie wykonalności orzeczenia bez badania według art. 34 i 35. Dłużnik w tym stadium postępowania nie ma możliwości złożenia jakiegokolwiek oświadczenia”.

5.2. W myśl art. 79 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie akt normatywny, który stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. Podstawa rozstrzygnięcia obejmuje całokształt przepisów prawa (norm) stosowanych przez organ władzy publicznej w celu wydania aktu stosowania prawa. Na tak rozumianą podstawę składają się nie tylko przepisy prawa materialnego, ale również przepisy proceduralne oraz podstawowe przepisy ustrojowe, które tworzą dany organ władzy publicznej i wyposażają go w odpowiednie kompetencje (por. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

5.3. W rozpoznawanej sprawie ostatecznym rozstrzygnięciem jest postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 9 marca 2007 r., w którym sąd oddalił zażalenie skarżącej na postanowienie w kwestii stwierdzenia wykonalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej postanowienia Sądu Apelacyjnego w Brukseli. Należy zauważyć, że zarzuty zawarte w skardze konstytucyjnej nie są skierowane przeciwko orzeczeniu sądu belgijskiego, w którym zostało zasądzone odszkodowanie od skarżącej. Skarżąca wiąże jednoznacznie naruszenie swoich konstytucyjnych wolności i praw z powołanym wyżej prawomocnym postanowieniem sądu polskiego.

Analiza treści skargi konstytucyjnej wskazuje, że skarżąca upatruje naruszenia swoich praw podmiotowych w wyłączeniu jej z udziału w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia wykonalności orzeczenia zagranicznego przed sądem pierwszej instancji. Skarżąca nie podnosiła wskazanego zarzutu w zażaleniu, jednakże sąd apelacyjny odwołał się w uzasadnieniu postanowienia do treści art. 41 rozporządzenia nr 44/2001, rozważając kwestię terminu i sposobu wniesienia środka zaskarżenia. Można zatem przyjąć, że norma zawarta w kwestionowanym przepisie mieściła się w podstawie rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach skarżącej, stanowiąc element regulacji proceduralnej.

W odniesieniu do art. 41 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 44/2001, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżąca ani w skardze konstytucyjnej i piśmie uzupełniającym skargę, ani na rozprawie nie sformułowała żadnych zarzutów dotyczących sprzeczności z powołanymi wzorcami kontroli. Uzasadnia to umorzenie postępowania w

tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego może być jedynie norma prawna wyrażona w art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001, stosownie do której dłużnik w pierwszym stadium postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego nie ma możliwości złożenia jakiegokolwiek oświadczenia.

5.4. Skarżąca powołuje jako wzorce kontroli: art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony prawnej, który służy wyeliminowaniu z systemu prawnego unormowań sprzecznych z przepisami Konstytucji wyrażającymi wolności lub prawa. Art. 79 ust. 1 Konstytucji wyraźnie stanowi, że przesłanką uprawniającą do złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. Zatem skarga konstytucyjna musi zawierać zarówno wskazanie konkretnej osoby, której wolności lub prawa naruszono, jak i wskazanie, które z proklamowanych w Konstytucji wolności lub praw zostały naruszone oraz określenie sposobu naruszenia. Dla skuteczności specyficznego instrumentu ochrony wolności i praw, jakim jest skarga konstytucyjna, nie wystarcza ustalenie niezgodności danego aktu normatywnego lub jego części z jakimkolwiek wzorcem konstytucyjnym, ale z normami konstytucyjnymi stanowiącymi podstawę praw lub wolności jednostek.

5.5. Zdaniem skarżącej, kwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 78 Konstytucji oraz z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Z art. 78 Konstytucji wynika prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. Strona, która ma wątpliwości co do zasadności rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji, ma przyznane prawo zaskarżenia tego rozstrzygnięcia w celu sprawdzenia (skontrolowania) prawidłowości tego orzeczenia (por. wyroki z: 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158; 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45).

Art. 176 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego. Należy zauważyć, że art. 176 ust. 1 Konstytucji ma dwojaki charakter. Z jednej strony jest przepisem ustrojowym, gdyż określa sposób zorganizowania procedur sądowych, a w konsekwencji sposób zorganizowania systemu sądów. Z drugiej strony, art. 176 ust. 1 Konstytucji jest przepisem gwarancyjnym, bo – dopełniając postanowienia art. 78 – konkretyzuje treść prawa jednostki do dwuinstancyjnego postępowania sądowego (zob. wyrok z 13 lipca 2009 r., sygn. SK 46/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 109; postanowienie z 8 czerwca 2009 r., sygn. SK 26/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 92; postanowienie z 21 lipca 2009 r., sygn. SK 61/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 120) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego zakłada w szczególności: a) dostęp do sądu drugiej instancji, a tym samym przyznanie stronom właściwych środków zaskarżenia, które uruchamiają rzeczywistą kontrolę rozstrzygnięć wydanych przez sąd pierwszej instancji; b) powierzenie rozpoznania sprawy w drugiej instancji – co do zasady – sądowi wyższego stopnia; c) odpowiednie ukształtowanie procedury przed sądem drugiej instancji, tak aby sąd ten mógł wszechstronnie zbadać rozpoznawaną sprawę i wydać rozstrzygnięcie merytoryczne (zob. wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29).

Skarżąca nie kwestionuje, że zachowała prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w jej sprawie przez Sąd Okręgowy w Warszawie, tj. orzeczenia sądu pierwszej instancji. W uzasadnieniu skargi wskazała wprost, że: „Na podstawie skarżonych przepisów Rozporządzenia uczestnik postępowania niewątpliwie ma prawo do skarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji”. Zarzut skarżącej sprowadza się do zakwestionowania standardu postępowania na etapie rozpoznania sprawy przed sądem pierwszej instancji. Należy zauważyć, że art. 176 ust. 1 Konstytucji gwarantuje w pewnym zakresie odpowiednie ukształtowanie postępowania przed sądem, ale nie pierwszej, lecz – jak wskazano powyżej – drugiej instancji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skarżąca nie wykazała, w jaki sposób art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 miałyby naruszać art. 78 Konstytucji. Należy podkreślić, że treść kwestionowanego przepisu rozporządzenia nr 44/2001 nie dotyczy środków zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji, ale ukształtowania procedury sądowej w pierwszej instancji. Kwestionowany w rozpatrywanej sprawie przepis nie wpływa zatem na możliwość zaskarżenia orzeczenia do sądu wyższej instancji. To, że orzeczenie wydane w pierwszej instancji w ramach postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu państwa UE podlega zaskarżeniu, jest poza sporem. Art. 43 ust. 1 rozporządzenia nr 44/2001 wprost przewiduje, że każda ze stron może wnieść środek zaskarżenia od orzeczenia rozstrzygającego o wniosku o stwierdzenie wykonalności. W przypadku prawa polskiego, zgodnie z załącznikiem III do rozporządzenia, strony wnoszą zażalenie do sądu apelacyjnego za pośrednictwem sądu okręgowego.

W niniejszej sprawie niewątpliwie jest, że skarżąca wykorzystwała prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w jej sprawie przez sąd pierwszej instancji, wnosząc zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Zrealizowała więc prawo do zaskarżenia orzeczeń sądowych gwarantowane przez art. 78 Konstytucji oraz prawo do rozpatrzenia sprawy w dwuinstancyjnym (co najmniej) postępowaniu sądowym wynikające z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Skarżąca nie uprawdopodobniła zatem naruszenia wskazanych powyżej praw konstytucyjnych, czego wymaga art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W szczególności, argumenty wskazujące na niewłaściwe ukształtowanie, zdaniem skarżącej, postępowania w pierwszej instancji nie mogą stanowić uzasadnienia naruszenia przepisów Konstytucji wyrażających prawo do zaskarżenia orzeczenia pierwszej instancji oraz zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego.

Ze wskazanych przyczyn Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w zakresie kontroli z art. 78 oraz z art. 176 ust. 1 Konstytucji na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

5.6. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w rozpoznawanej sprawie przedmiotem kontroli jest art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 z punktu widzenia zgodności z art. 45 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

6. Ocena zgodności art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

6.1. Przedmiotem oceny jest rozwiązanie proceduralne przyjęte w art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001, zgodnie z którym dłużnik nie może składać oświadczeń w pierwszym stadium postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego. Postępowanie to w pierwszej instancji toczy się bez udziału dłużnika (*ex parte*). Istota zarzutów podniesionych w skardze sprowadza się do naruszenia prawa

skarżącej do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji w sprawie stwierdzenia wykonalności na terenie Rzeczypospolitej Polskiej orzeczenia sądu zagranicznego, które zapadło przeciwko skarżącej. Dwa podstawowe zarzuty sformułowane przez skarżącą dotyczą naruszenia prawa do wysłuchania oraz prawa do jawnego postępowania sądowego rozumianego w kontekście uczestnictwa strony w czynnościach procesowych.

6.2. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, na treść prawa do sądu składają się: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. wyroki z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143 oraz z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Ponadto Trybunał uznał za element prawa do sądu także prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego w postępowaniu egzekucyjnym (por. wyrok z 4 listopada 2010 r. sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96).

W niniejszej sprawie znaczenie ma jeden ze wskazanych elementów prawa do sądu, jakim jest prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. W tym kontekście należy podkreślić potrzebę ukształtowania środków proceduralnych, które umożliwią właściwe ukształtowanie pozycji procesowej stron postępowania.

Wyjaśniając sens tej gwarancji konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny wyraził w dotychczasowym orzecznictwie pogląd, że sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. Wymóg sprawiedliwego postępowania zakłada bowiem dostosowanie jego zasad do specyfiki rozpoznawanych spraw (zob. wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31, wyrok z 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41, s. 554). Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, gwarancje konstytucyjne związane z prawem do sądu nie mogą być traktowane jako nakaz urzeczywistnienia w każdym trybie i w każdym rodzaju procedury tego samego zestawu instrumentów procesowych, jednolicie określających pozycję stron postępowania i zakres przysługujących im środków procesowych. Przy odmiennym założeniu można by bowiem zakwestionować wszystkie odrębności proceduralne, występujące w ramach postępowania cywilnego, które służą zapewnieniu szybszej i bardziej efektywnej ochrony praw i interesów podmiotów dochodzących swych praw przed sądem. Nieuzasadnione byłoby przyjmowanie, z powołaniem się na regulacje konstytucyjne, konieczności tworzenia rozwiązań, które odtwarzałyby – w odniesieniu do każdej kategorii sprawy, bez względu na jej specyfikę i inne racje, związane najczęściej ściśle z postulatem efektywności stosowanych procedur – ten sam idealny, abstrakcyjny model postępowania, który zresztą nie istnieje (por. pogląd wyrażony w wyroku z 23 października 2006 r., sygn. SK 42/04, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 125; z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72; z 14 października 2008 r., sygn. SK 6/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 137). W konsekwencji należy stwierdzić, że nie każda odmienność lub specyfika postępowania sądowego musi być *a priori* traktowana jako ograniczenie prawa do sądu i związanych z tym gwarancji procesowych stron. Z Konstytucji nie wynika bowiem założenie, że każde postępowanie sądowe musi

operować tym samym instrumentarium procesowym.

Swoboda ustawodawcy (jak również prawodawcy unijnego) w kształtowaniu odpowiednich procedur nie oznacza jednak dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, ograniczających nadmiernie i bez istotnych racji prawa procesowe strony, których realizacja stanowi warunek prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu dochodziłoby wówczas, gdyby ograniczenie uprawnień procesowych stron (strony) było nieproporcjonalne dla realizacji takich celów jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie uniemożliwiałoby właściwe zrównoważenie pozycji procesowej stron. W tej więc płaszczyźnie należy rozważyć sens i znaczenie ograniczenia możliwości udziału dłużnika w pierwszej instancji postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego w świetle art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001.

6.3. Postępowanie uregulowane w rozporządzeniu nr 44/2001 zmierza do wyważenia praw i przeciwstawnych interesów wnioskodawcy (wierzyciela) oraz dłużnika. W tym celu prawodawca unijny przewidział procedurę dwuetapową. Odzwierciedla ono ogólne założenie postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia wydanego przez sąd innego państwa członkowskiego, które ma za zadanie pogodzić niezbędny w tym postępowaniu efekt zaskoczenia dłużnika, z jednoczesnym poszanowaniem jego prawa do bycia wysłuchanym (por. wyrok TS z 11 maja 2000 r. w sprawie C-38/98, Régie Nationale des Usines Renault, Zb. Orz. 2001, s. 2973).

Wspomniana regulacja postępowania pierwszej instancji jako postępowania jednostronnego służy ochronie interesów wnioskodawcy. Ma on także przyznane prawo do stosowania środków zabezpieczających na podstawie orzeczenia pierwszej instancji, uwzględniającego wnioski. Prawa dłużnika podlegają natomiast ochronie w toku postępowania odwoławczego. Dłużnik może podnosić zarzuty dotyczące niespełnienia warunków stwierdzenia wykonalności orzeczenia, zakresu zastosowania rozporządzenia nr 44/2001 oraz inne zarzuty formalne dotyczące przebiegu postępowania przed sądem pierwszej instancji. Może podnosić również zarzuty dotyczące podstaw odmowy wykonania orzeczenia z przyczyn wymienionych w art. 34 lub art. 35 rozporządzenia nr 44/2001 (stanowiące także przyczyny odmowy uznania orzeczenia) m.in. z uwagi na sprzeczność orzeczenia z porządkiem publicznym państwa członkowskiego, w którym wystąpiono o uznanie, naruszenie prawa do obrony, sprzeczność z innym orzeczeniem wydanym pomiędzy tymi samymi stronami czy też naruszenie niektórych przepisów rozporządzenia dotyczących jurysdykcji. Ponadto sąd może na wniosek dłużnika zawiesić postępowanie o stwierdzenie wykonalności (art. 46 ust. 1 rozporządzenia nr 44/2001) lub uzależnić wykonanie orzeczenia od złożenia określonego zabezpieczenia (art. 46 ust. 3 rozporządzenia nr 44/2001).

W literaturze zauważa się, że zawiadomienie dłużnika przez sąd pierwszej instancji o toczącym się przeciw niemu postępowaniu w sprawie stwierdzenia wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego mogłoby osłabić lub nawet unicestwić efekt zaskoczenia dłużnika, którego osiągnięcie jest jednym z celów tego postępowania. Powiadomienie dłużnika dokonane przez sąd z urzędu byłoby sprzeczne z celem omawianej regulacji i naruszałoby pozycję procesową wnioskodawcy, zagwarantowaną w przepisach rozporządzenia nr 44/2001 (por. K. Weitz, *op. cit.*, s. 606.).

6.4. Istotne znaczenie ma w tym kontekście okoliczność, że postępowanie o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu państwa członkowskiego UE ma charakter pochodny wobec postępowania sądowego, które zakończyło się wydaniem orzeczenia w

państwie pochodzenia, zasądzającego świadczenie od pozwanego na rzecz powoda. W postępowaniu o stwierdzenie wykonalności obowiązuje domniemanie, że w postępowaniu rozpoznawczym toczącym się przed sądem w państwie pochodzenia obie strony postępowania miały zapewnione prawa procesowe odpowiadające gwarancjom rzetelnej procedury. Domniemanie to jest oparte na wzajemnym zaufaniu do wymiaru sprawiedliwości pomiędzy państwami członkowskimi UE.

Prawo do sądu jest gwarantowane w konstytucjach i ustawach państw europejskich. Ponadto wynika ono z art. 6 Konwencji. Wreszcie jest to zasada ogólna, która stanowi część prawa Unii Europejskiej (art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 47 w związku z art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych). Na konieczność zapewnienia gwarancji proceduralnych wynikających z unijnej zasady prawa do sądu w krajowym porządku prawnym wskazywał wielokrotnie w swym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości (por. wyroki TS: z 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Zb. Orz. 1986, s. 1651; z 15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens, Zb. Orz. 1987, 4097; z 7 maja 1991 r. w sprawie C-340/89 Vlassopoulou, Zb. Orz. 1991, s. 2357; z 3 grudnia 1992 r. w sprawie C-97/91 Borelli, Zb. Orz. 1992, s. 6313; z 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores, Zb. Orz. 2002 s. 6677; z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 Unibet, Zb. Orz. 2007, s. 2271. Por. też N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 153 i n.).

Domniemanie dotyczące zapewnienia gwarancji rzetelnej procedury w państwie pochodzenia może zostać obalone w wyniku zarzutu dłużnika podniesionego przed sądem drugiej instancji, że wykonanie orzeczenia jest sprzeczne z porządkiem publicznym państwa, w którym wystąpiono o stwierdzenie wykonalności (art. 45 w związku z art. 34 pkt 1 rozporządzenia nr 44/2001). Jako przesłanki tego rodzaju zarzutu Trybunał Sprawiedliwości wskazał na naruszenie w postępowaniu rozpoznawczym w państwie pochodzenia m.in. prawa do obrony, zasady równości stron, bezstronności sędziego, wprowadzenie strony w błąd czy też brak podania podstaw na których oparto rozstrzygnięcie (por. wyrok TS z 28 marca 2000 r. w sprawie C-7/98, Krombach, Zb. Orz. 2000, s. 1935). Niezależnie od powyższego, dłużnikowi przysługuje także odrębny zarzut dotyczący naruszenia prawa do obrony przy wszczęciu postępowania rozpoznawczego w państwie pochodzenia, przewidziany w art. 45 w związku z art. 34 pkt 2 rozporządzenia nr 44/2001.

6.5. Przepisy rozporządzenia nr 44/2001 regulują tylko ogólne zagadnienia dotyczące uproszczonego postępowania w sprawie stwierdzenia wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego, pozostawiając pozostałe rozwiązania do unormowania w prawie poszczególnych państw członkowskich. W Polsce zastosowanie ma w tym względzie art. 1151 § 1 k.p.c., zgodnie z którym stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu państwa obcego następuje przez nadanie temu orzeczeniu klauzuli wykonalności.

Należy wskazać, że postępowanie mające na celu stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu państwa członkowskiego UE zostało konstrukcyjnie ukształtowane w k.p.c. w podobny sposób do postępowania dotyczącego wykonalności orzeczeń sądów polskich.

Trzeba jednak zaznaczyć, że nadanie klauzuli wykonalności w przypadku stwierdzenia wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego pełni podwójną funkcję. Po pierwsze, oznacza zgodę na wykonanie zagranicznego tytułu egzekucyjnego (tzw. *exequatur*). Po drugie, oznacza stwierdzenie, że dany tytuł uprawnia do egzekucji, podobnie jak to jest w przypadku nadania klauzuli wykonalności krajowemu tytułowi egzekucyjnemu.

W przypadku prawa polskiego tytułem wykonawczym, będącym podstawą egzekucji, jest tytuł egzekucyjny zaopatrzony w klauzulę wykonalności (art. 776 k.p.c.). W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że klauzula wykonalności jest deklaratywnym postanowieniem sądu, które stwierdza, że przedstawiony przez wierzyciela akt prawny spełnia kryteria ustawowe przewidziane dla tytułu egzekucyjnego i że dopuszczalne jest wszczęcie właściwego postępowania egzekucyjnego w celu wykonania świadczenia dłużnika przy zastosowaniu przymusu państwowego (por. wyrok z 15 października 2002 r., sygn. SK 6/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 65 oraz cytowaną tam literaturę). Postępowanie w sprawie nadania klauzuli wykonalności toczy się bez udziału dłużnika. Sąd rozpoznaje sprawy egzekucyjne zasadniczo na posiedzeniu niejawnym (art. 766 k.p.c.). Na postanowienie sądu w kwestii nadania klauzuli wykonalności przysługuje zażalenie. Termin do wniesienia zażalenia przez dłużnika biegnie dopiero od daty doręczenia mu zawiadomienia o wszczęciu egzekucji (art. 795 k.p.c.). *Ratio legis* postępowania w pierwszej instancji o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego oraz postępowania o nadanie klauzuli wykonalności w prawie polskim, bez udziału dłużnika, jest tożsame. Chodzi o zapobieganie ukrywaniu czy wyzbywaniu się przez dłużnika składników majątkowych celem uniemożliwienia realizacji praw wierzyciela wynikających z zapadłego na jego korzyść orzeczenia.

6.6. Trybunał Konstytucyjny zauważa ponadto, że konstrukcja postępowania *ex parte*, tj. bez udziału drugiej strony postępowania, analogiczna do tej, jaka została przyjęta w art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 w pierwszej fazie postępowania o stwierdzenie wykonalności, jest znana także niektórym dalszym postępowaniom unormowanym w kodeksie postępowania cywilnego. Należy zwłaszcza wskazać na postępowania szczególne, mające na celu szybkie rozpoznanie określonego rodzaju spraw cywilnych, tj. postępowanie nakazowe (art. 484¹ i n. k.p.c.) i postępowanie upominawcze (art. 497¹ i n. k.p.c.). W powołanych postępowaniach sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym na pisemny wniosek powoda zgłoszony w pozwie. Pozwany dowiaduje się o skierowanym przeciw niemu postępowaniu dopiero w chwili doręczenia nakazu zapłaty. Charakter postępowania bez udziału pozwanego (dłużnika) ma również w pierwszej fazie postępowanie zabezpieczające (art. 730 i n. k.p.c.) oraz opisane powyżej postępowanie o nadanie klauzuli wykonalności (art. 781 i n. k.p.c.). Wskazane sprawy sąd rozpoznaje z wniosku powodów (wierzycieli) na posiedzeniu niejawnym. O udzieleniu zabezpieczenia lub nadaniu klauzuli wykonalności dłużnik dowiaduje się dopiero w momencie doręczenia mu postanowienia sądu. Wyłączenie udziału pozwanych (dłużników) w pierwszej fazie opisanych powyżej postępowań nie było jak dotąd kwestionowane przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Konstrukcja postępowań *ex parte* znajduje uzasadnienie w szczególnym charakterze, przedmiocie lub funkcji danego postępowania. W szczególności odzwierciedla potrzebę szybkiego udzielenia choćby tymczasowej ochrony prawnej czy też uzyskanie efektu zaskoczenia. Bez tego rodzaju postępowań w wielu przypadkach niemożliwe byłoby zrealizowanie funkcji postępowania cywilnego, a więc udzielenie ochrony prawnej. To znaczy, że uwzględnienie interesów obu stron postępowania może uzasadniać, aby realizacja prawa do wysłuchania jednej z nich (dłużnika, pozwanego) przesunięta została na późniejszy etap postępowania.

6.7. W konkluzji należy stwierdzić, że wyłączenie w art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 możliwości składania oświadczeń przez dłużnika w pierwszej

fazie postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego realizuje powyżej wskazane istotne cele, nie ma charakteru arbitralnego i nie narusza prawa do sądu. Z jednej strony, omawiane rozwiązanie proceduralne realizuje postulat swobodnego przepływu orzeczeń na terenie Unii Europejskiej w ramach współpracy sądowej pomiędzy państwami członkowskimi i wzajemnego zaufania do wymiaru sprawiedliwości, z którego korzystają również orzeczenia wydawane przez sądy polskie. Z drugiej strony, sprzyja ono efektywnemu wykonywaniu orzeczeń sądowych, którymi legitymują się wnoskodawcy (wierzyciele). Nie istnieją zatem podstawy, aby uznać, że przyjęty model postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego, z istniejącymi w pierwszej instancji ograniczeniami procesowymi wobec dłużnika, narusza konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu.

Biorąc pod uwagę powyższe względy, Trybunał stwierdza, że art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

7. Ocena zgodności art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarżąca nie przytacza szerzej argumentacji mającej przemawiać za naruszeniem zasady równości w postępowaniu sądowym przez kwestionowaną regulację. Jedyne w sposób ogólny stwierdza konieczność zapewnienia równych praw stronom postępowania sądowego co do możliwości przedstawienia swojego stanowiska. Można zatem uznać, że zdaniem skarżącej, naruszenie art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji przez kwestionowaną regulację polega na zróżnicowaniu sytuacji uczestników postępowania sądowego w pierwszej instancji.

Przedmiot postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu państwa członkowskiego UE ma charakter szczególny. Jak już zostało wyjaśnione wyżej w pkt 6.4 jest to postępowanie następujące po postępowaniu co do meritum prowadzonego przed sądem innego państwa UE, w ramach którego strony dysponowały równymi prawami co do możliwości przedstawienia swojego stanowiska.

Ponadto przedmiot i cel postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia uzasadnia różnice w ukształtowaniu praw przysługujących wierzycielowi i dłużnikowi. Dla skutecznego przeprowadzenia postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia wydanego przez sąd innego państwa UE i ochrony praw przysługujących wierzycielowi konieczne jest bowiem osiągnięcie efektu zaskoczenia dłużnika (zob. szerzej część III, punkt 6.3).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z uwagi na szczególny charakter postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego, które zostało wszczęte przez wierzyciela dysponującego orzeczeniem sądowym zasądzającym świadczenie na jego rzecz, dopuszczalne jest zróżnicowanie praw proceduralnych stron w pierwszej instancji tego postępowania. Z tych przyczyn, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z treści art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 nie wynika nadmierne i nieuzasadnione uprzywilejowanie wnoskodawcy (wierzyciela) względem uczestnika postępowania (dłużnika).

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 nie narusza art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

8. Kontrola wstępna dopuszczalności skargi konstytucyjnej w razie kwestionowania zgodności aktów pochodnego prawa unijnego z Konstytucją.

8.1. Kontrola zaskarżonego przepisu rozporządzenia nr 44/2001 wykazała, że nie narusza on prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) ani równości stron w postępowaniu sądowym (art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji).

W niniejszej sprawie po raz pierwszy Trybunał Konstytucyjny kontrolował bezpośrednio zgodność z Konstytucją norm unijnego prawa pochodnego. Dlatego też Trybunał rozstrzygnął najpierw kwestię dopuszczalności skargi konstytucyjnej, a następnie kwestię jej merytorycznej zasadności. Ze względu na tę nową sytuację, Trybunał zdecydował o szczegółowym zbadaniu zarzutów, porównując zaskarżoną regulację unijną z powołanymi przez skarżącą wzorcami konstytucyjnymi. Można tu dostrzec podobieństwo do podejścia, jakie przyjął niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w powołanym już wyroku w sprawie Honeywell. Występuje jednak różnica polegająca na tym, że w tamtej sprawie przedmiotem kontroli nie był akt unijnego prawa pochodnego, ale wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a zarzut niezgodności z Ustawą Zasadniczą nie dotyczył naruszenia praw podstawowych, ale wykroczenia poza kompetencje przyznane Unii Europejskiej (działanie *ultra vires*).

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie miał wątpliwości co do zgodności zaskarżonego rozporządzenia nr 44/2001 z unijnym prawem pierwotnym, wobec czego – w myśl doktryny Foto-Frost – nie było potrzeby występowania z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

8.2. Trybunał Konstytucyjny dostrzega potrzebę wyznaczenia na przyszłość sposobu kontroli zgodności z Konstytucją norm prawa unijnego (traktatowego i prawa pochodnego) w trybie skargi konstytucyjnej. Użyteczne może być w tym kontekście zbadanie sposobów podejścia innych sądów do kontroli prawa unijnego.

W sprawie standardu ochrony praw człowieka w prawie unijnym oraz kontroli unijnego prawa pochodnego wypowiedział się niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny. W powołanym powyżej postanowieniu Solange II stwierdził, że dopóki (*solange*) Wspólnoty Europejskie generalnie zapewniają, w szczególności dzięki orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości, skuteczną ochronę praw podstawowych równą niewzruszalnej ochronie praw podstawowych wynikającej z niemieckiej Ustawy Zasadniczej, dopóty Federalny Trybunał Konstytucyjny nie będzie badać zgodności pochodnego prawa unijnego z przepisami gwarantującymi prawa podstawowe, zawartymi w Ustawie Zasadniczej. Ustanowiona w powołanym wyroku zasada była podtrzymywana w późniejszych orzeczeniach. W powołanym wyżej postanowieniu w sprawie Bananenmarktordnung Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że oparcie pytania prawnego sądu lub skargi konstytucyjnej na zarzucie naruszenia przez pochodne prawo unijne praw podstawowych gwarantowanych przez niemiecką Ustawę Zasadniczą jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy w uzasadnieniu zostanie wykazane, że poziom ochrony w ramach prawa unijnego, w tym w orzecznictwie TS, od czasu wydania orzeczenia Solange II uległ takiemu obniżeniu, iż nie odpowiada niezbędnemu standardowi ochrony według Ustawy Zasadniczej. Wymaga to każdorazowo skonfrontowania ochrony praw podstawowych realizowanej na płaszczyźnie narodowej i na płaszczyźnie wspólnotowej w sposób, w jaki uczynił to Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu Solange II. W przeciwnym wypadku niemiecki Trybunał Konstytucyjny pozostawia pytanie prawne lub skargę konstytucyjną bez merytorycznego rozpoznania.

8.3. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) przyjmuje się domniemanie, że prawo unijne oraz Trybunał Sprawiedliwości UE zapewniają ochronę praw człowieka na równoważnym poziomie do tego, który wymaga Konwencja (por. przede wszystkim wyrok z 30 czerwca 2005 r. w sprawie nr 45036/98,

Bosphorus). W ocenie ETPC zakres ochrony w ramach unijnego systemu prawnego powinien być przy tym „porównywalny” nie zaś „identyczny” do gwarantowanego w ramach powołanej Konwencji. Działania państw członkowskich Unii są zatem zgodne z Konwencją tak długo, jak Unia Europejska chroni prawa człowieka, stosując w tym celu odpowiednie gwarancje ochrony i mechanizmy kontroli, co najmniej równoważne do tych gwarantowanych przez Konwencję. Wskazane domniemanie występuje w sprawach, w których państwa członkowskie są zobowiązane do stosowania prawa unijnego bez pozostawienia im uznania w tym względzie (por. wyrok z 21 stycznia 2010 r. w sprawie nr 30696/09, M.S.S.). Z powyższego wynika, że ETPC jest tylko wyjątkowo właściwy do oceny, czy działania lub zaniechania instytucji i organów Unii są zgodne z Konwencją, a mianowicie wówczas, gdy zostanie obalone domniemanie równoważnej ochrony prawnej, a ochrona praw człowieka na poziomie unijnym jest „oczywiście niewystarczająca” (ang. *manifestly deficient*). Doktryna Bosphorus była podtrzymywana przez ETPC w późniejszym orzecznictwie. W wyrokach z 10 października 2006 r. w sprawie Cooperative des Agriculteurs de Mayenne (nr 16931/04) oraz z 9 grudnia 2008 r. w sprawie Societe Etablissements Biret (nr 13762/04) ETPC uznał skargi za niedopuszczalne, stwierdzając, że skarżący nie wykazali, aby ochrona praw człowieka na poziomie unijnym była oczywiście niewystarczająca.

8.4. Istnieją przesłanki do przyjęcia analogicznego podejścia przy kontroli zgodności konstytucyjności prawa unijnego w Polsce. W wyroku dotyczącym traktatu z Lizbony (sygn. K 32/09) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że Traktat ten korzysta ze szczególnej pozycji w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, wpływającej na sposób badania jego zgodności z Konstytucją. Traktat z Lizbony został ratyfikowany przez Prezydenta RP za zgodą udzieloną w ustawie uchwalonej stosownie do wymagań określonych w art. 90 Konstytucji. Dokonując ratyfikacji traktatu, Prezydent RP, jako zobowiązany do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, dał wyraz swojemu przekonaniu o zgodności ratyfikowanego aktu z ustawą zasadniczą. Oparte na powyższych podstawach domniemanie konstytucyjności traktatu może być obalone jedynie po ustaleniu, że nie istnieje taka interpretacja traktatu i taka interpretacja Konstytucji, które pozwalają stwierdzić zgodność postanowień traktatowych z Konstytucją.

Analogiczne podejście do badania zgodności z Konstytucją dotyczy także aktów instytucji unijnych. Akty pochodzące sprzed akcesji zostały przejęte na mocy traktatu akcesyjnego do polskiego porządku prawnego z dniem przystąpienia naszego państwa do Unii Europejskiej (por. 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 Europejskiej, w sprawie warunków członkostwa, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864). Późniejsze akty prawne zostały wydane już w czasie polskiego członkostwa w Unii, z reguły przy współudziale przedstawicieli właściwych organów polskich. Dalszym uzasadnieniem dla przyjęcia szczególnej pozycji unijnego prawa pochodnego, analogicznie do podejścia prezentowanego przez inne sądy konstytucyjne, są przedstawione już wyżej racje: szczególna ranga praw podstawowych w unijnym porządku prawnym, konstytucyjna zasada przychylności dla integracji europejskiej oraz zasada lojalności państw członkowskich wobec Unii.

8.5. Podejście to ma istotne konsekwencje proceduralne. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji korzystanie ze skargi konstytucyjnej jest dopuszczalne na zasadach określonych w ustawie. Art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK nakłada na skarżącego m.in.

obowiązek wskazania sposobu, w jaki kwestionowane w skardze unormowania naruszyły przysługujące mu konstytucyjne prawa lub wolności.

W razie wniesienia skargi konstytucyjnej, w której kwestionowana jest zgodność aktu pochodnego prawa unijnego z Konstytucją, wykonanie powyższego obowiązku nabiera kwalifikowanego charakteru. Od skarżącego należy wówczas wymagać, aby wskazując na czym polega naruszenie jego wolności lub praw, czyli przedstawiając argumenty przemawiające za merytoryczną niezgodnością unormowań stanowiących przedmiot skargi z przepisami Konstytucji, równocześnie należycie uprawdopodobnił, że kwestionowany akt pochodnego prawa unijnego istotnie obniża poziom ochrony praw i wolności w porównaniu z tym, który gwarantuje Konstytucja. Uprawdopodobnienie to jest koniecznym składnikiem wymagania dokładnego wykazania sposobu naruszenia wolności lub praw.

Potrzeba takiego uszczegółowienia znajduje uzasadnienie w specyfice aktów prawa unijnego zajmujących szczególną pozycję w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej i pochodzących z innych centrów prawodawczych, niż organy polskie. Potwierdzeniem konieczności nałożenia na skarżącego obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK w kwalifikowanej postaci są również okoliczności przedstawione w pkt 2 uzasadnienia. Wymaganie uprawdopodobnienia przez skarżącego obniżenia poziomu ochrony praw i wolności w porównaniu z poziomem konstytucyjnym wynika ponadto z rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu wszczynanym w trybie skargi konstytucyjnej. Nie jest to równoznaczne z ewentualnym wykazaniem (udowodnieniem) naruszenia Konstytucji, co jest już zadaniem Trybunału.

Bez spełnienia przez skarżącego wskazanych wymagań Trybunał uzna, że nie zostały spełnione konstytucyjne i ustawowe wymagania skargi konstytucyjnej, a w konsekwencji wyda postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu (art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK) albo o umorzeniu postępowania, jako niedopuszczalnego (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.