

Opracowanie Prof. dr hab. Jan Barcz
i Anna Pudło

Wybór orzeczeń

Trybunału Sprawiedliwości
Wspólnot Europejskich i polskiego
Trybunału Konstytucyjnego



KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

**System prawny, porządek instytucjonalny
oraz proces decyzyjny w UE**

Szkolenie dla urzędników Korpusu Prezydencji

**Wybór orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości
Wspólnot Europejskich
i polskiego Trybunału Konstytucyjnego**

Opracowanie:
prof. dr hab. Jan Barcz i Anna Pudło

Warszawa 2009

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
Dokument nr 1.1. – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Holenderskiej administracji celnej [Van Gend en Loos / Administratie der Belastingen]	8
Dokument nr 1.2. – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L. [Costa / E.N.E.L.]	24
Dokument nr 1.3. – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 Andrea Francovich i Danila Bonifaci przeciwko Republice Włoskiej [Francovich i Bonifaci / Włochy]	44
Dokument nr 1.4. – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 Brasserie du Pecheur SA przeciwko Bundesrepublik Deutschland i The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i inni [Brasserie du pecheur / Bundesrepublik Deutschland i The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame i in.]	68
Dokument nr 1.5. – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Postępowanie karne przeciwko Marii Pupino [Pupino]	116
Dokument nr 1.6. – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich [Komisja/ Rada]	148

Dokument nr 1.7. – Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 11 grudnia 2007 r. sprawie C-161/06 mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Krajský soud v Ostravě (Republika Czeska) postanowieniem z dnia 10 marca 2006 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 24 marca 2006 r., w postępowaniu: Skoma-Lux sro przeciwko Celní ředitelství Olomouc	176
Dokument nr 1.8. – Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie C-313/05 Podatki wewnętrzne – Podatki od samochodów – Podatek akcyzowy – Pojazdy używane – Przywóz	208
Dokument nr 1.9. – Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie C-499/06 Renta inwalidzka dla cywilnych ofiar wojny lub represji – Wymóg posiadania miejsca zamieszkania na terytorium kraju – Artykuł 18 ust. 1 WE	224
Dokument nr 1.10. – Wyrok Trybunału (ósma izba) z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie C-143/08 Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 2006/73/WE – Brak transpozycji w przewidzianym terminie	244
Dokument nr 2.1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. (Sygn. akt K 18/04) (wyjątki)	250
Dokument nr 2.2. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r. (Sygn. akt P 37/05)	304
Dokument nr 2.3. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. (Sygn. akt Kpt 2/08)	322

Wstęp

Materiały przeznaczone dla szkolenia urzędników Korpusu Prezydencji w ramach tematu - System prawny, porządek instytucjonalny oraz proces decyzyjny w UE – obejmują orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości WE (dalej ETS) oraz orzeczenia polskiego Trybunału Konstytucyjnego.

Jeśli chodzi o orzeczenia ETS, to wybór zawiera najważniejsze wyroki Trybunału, który miały wpływ na określenie charakteru prawnego Wspólnot Europejskich i ich prawa oraz na relację między prawem wspólnotowym (a następnie prawem unijnym) a prawem krajowym państw członkowskich. Zawiera on także trzy „polskie” wyroki ETS, które ukazują najbardziej charakterystyczne problemy występujące w pierwszych latach członkostwa Polski w UE.

Wyroki ETS opublikowane zostały w języku polskim i w języku angielskim. Chodzi bowiem o to, aby urzędnicy Korpusu Prezydencji poznali zarówno strukturę wyroków ETS jak też dosyć specyficzny język prawniczy, stosowany w wyrokach sądowych.

W toku samego szkolenia poszczególni wykładowcy będą oczywiście sięgać do innych orzeczeń sądów wspólnotowych – ETS i Sądu Pierwszej Instancji.

Jeśli natomiast chodzi o orzeczenia polskiego Trybunału Konstytucyjnego, to w wyborze zamieszczono – po pierwsze – wyrok z 11 maja 2005 r., w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł o konstytucyjności Traktatu akcesyjnego, na mocy którego Polska przystąpiła do UE. Zawiera on szereg fundamentalnych objaśnień, dotyczących relacji między suwerennością Państwa Polskiego a członkostwem w UE i stosowaniem prawa unijnego w polskim, krajowym porządku prawnym. Ważnym „uzupełnieniem”

w tej ostatniej dziedzinie jest postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2006 r., precyzujące zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego. W końcu wybór zawiera również postanowienie z 20 maja 2009 r., w którym Trybunał Konstytucyjny objaśnił zakres kompetencji Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów w odniesieniu do udziału w spotkaniach Rady Europejskiej oraz określania i prezentowania podczas tych spotkań stanowiska polskiego.

Na uwadze należy mieć również dwa inne, ważne wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 27 kwietnia 2005 r. w sprawie transpozycji decyzji ramowej dotyczącej europejskiego nakazu aresztowania oraz z 18 lutego 2009 r. w sprawie uznania przez Polskę jurysdykcji ETS w filarze III UE na podstawie art. 35 TUE.

prof. dr hab. Jan Barcz
Anna Pudło

**Wybór orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości
Wspólnot Europejskich**

i polskiego Trybunału Konstytucyjnego

Dokument nr 1.1.

**Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 lutego 1963 r.
w sprawie 26/62**

**NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming
van Gend & Loos przeciwko
Holenderskiej administracji celnej
[Van Gend en Loos / Administratie der Belastingen]**

Zb.Orz. 1963 s. 3
Swobodny przepływ towarów - Unia celna

WYROK TRYBUNAŁU
z dnia 5 lutego 1963 r.*

W sprawie 26/62

mającej za przedmiot, skierowany do Trybunału na podstawie art. 177 akapit pierwszy lit. a) i art. 177 akapit trzeci Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, wniosek Tariefcommissie, holenderskiego sądu administracyjnego orzekającego w ostatniej instancji w postępowaniu spornym w sprawach finansowych, o wydanie, w zawisłym przed tym sądem sporze

pomiędzy

Spółką NV Algemene Transport - en Expeditie Onderneming van Gend & Loos,

z siedzibą w Utrechcie,

reprezentowaną przez H.G. Stibbe'a i L.F.D. ter Kuile'a, adwokatów w Amsterdamie,

z adresem do doręczeń w konsulacie Holandii w Luksemburgu,

a

Holenderską administracją celną,

reprezentowaną przez inspektora ds. ceł i akcyzy w Zaandam,

z adresem do doręczeń w ambasadzie Holandii w Luksemburgu,

orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie następujących kwestii:

* Język postępowania: niderlandzki.

Źródło: strona internetowa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

Document No 1.1.

**Judgment of the Court of 5 February 1963. - NV Algemene
Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos
v Netherlands Inland Revenue Administration.
Case 26/62.**

Parties

In Case 26/62

REFERENCE to the Court under subparagraph (a) of the first paragraph and under the third paragraph of Article 177 of the treaty establishing the European Economic Community by the Tariefcommissie, a Netherlands Administrative Tribunal having final jurisdiction in revenue Cases, for a preliminary ruling in the action pending before that Court between

N.V. Algemene Transport - en Expeditie Onderneming van Gend & Loos, having its registered office at Utrecht, represented by H.G. Stibbe and L.F.D. ter Kuile, both Advocates of Amsterdam, with an address for service in Luxembourg at the Consulate-General of the Kingdom of the Netherlands

and

Nederlandse Administratie der Belastingen (Netherlands Inland Revenue Administration), represented by the Inspector of Customs and Excise at Zaandam, with an address for service in Luxembourg at the Netherlands Embassy,

Subject of the Case

on the following questions:

- 1) Czy art. 12 traktatu EWG jest skuteczny w stosunkach wewnętrznych, to znaczy czy podmiotom prawa przysługują na podstawie tego postanowienia uprawnienia podlegające ochronie sądowej;
- 2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej, czy obłożenie przywozu przez skarżącą w postępowaniu przed sądem krajowym z Republiki Federalnej Niemiec do Holandii mocznika formaldehydowego cłem w wysokości 8% stanowiło podwyższenie cła niezgodne z art. 12 traktatu EWG, czy chodziło w tym przypadku o racjonalną modyfikację cła obowiązującego przed 1 marca 1960 r., której, jakkolwiek oznaczała ona podwyżkę z rachunkowego punktu widzenia, nie można uznać za podlegającą zakazowi ustanowionemu w art. 12,

TRYBUNAŁ,

w składzie:

A. M. Donner, prezes,

L. Delvaux i R. Rossi, prezesi izb,

O. Riese, Ch. L. Hammes (sprawozdawca), A. Trabucchi i R. Lecourt, sędziowie,

rzecznik generalny: K. Roemer,

sekretarz: A. Van Houtte,

wyduje następująco

Wyrok

[...]

Motywy

I - W przedmiocie postępowania

Zważywszy, że nie podniesiono żadnego zarzutu co do prawidłowości postępowania w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, skierowanego do Trybunału na podstawie art. 177 traktatu EWG przez Tariefcommissie, będący sądem w rozumieniu tego postanowienia; oraz że wniosek nie daje w tym względzie podstaw do podniesienia jakiegokolwiek zarzutu z urzędu.

II - W przedmiocie pierwszego pytania

A - *Co do właściwości Trybunału*

Zważywszy, że rząd holenderski i rząd belgijski kwestionują właściwość Trybunału, gdyż ich zdaniem w niniejszym przypadku chodzi o wniosek dotyczący nie wykładni, lecz stosowania traktatu w ramach holenderskiego porządku konstytucyjnego;

1. whether Article 12 of the EEC Treaty has direct application within the territory of a member state, in other words, whether nationals of such a state can, on the basis of the Article in question, lay claim to individual rights which the Courts must protect;
2. in the event of an affirmative reply, whether the application of an import duty of 8% to the import into the Netherlands by the Applicant in the main action of ureaformaldehyde originating in the Federal Republic of Germany represented an unlawful increase within the meaning of Article 12 of the EEC Treaty or whether it was in this case a reasonable alteration of the duty applicable before 1 March 1960, an alteration which, although amounting to an increase from the arithmetical point of view, is nevertheless not to be regarded as prohibited under the terms of article 12;

Grounds

I - Procedure

No objection has been raised concerning the procedural validity of the Reference to the Court under Article 177 of the EEC Treaty by the Tariefcommissie, a Court or Tribunal within the meaning of that Article. Further, no grounds exist for the Court to raise the matter of its own motion.

II - The First Question

A - *Jurisdiction of the Court*

The Government of the Netherlands and the Belgian Government challenge the Jurisdiction of the Court on the Ground that the Reference relates not

że w szczególności Trybunał nie ma ich zdaniem kompetencji do rozstrzygnięcia kwestii pierwszeństwa, jakie należałoby ewentualnie przypisać postanowieniom traktatu EWG przed ustawodawstwem holenderskim lub innymi umowami zawartymi przez Holandię i włączonymi do ich krajowego porządku prawnego; że rozstrzygnięcie tej kwestii należy ich zdaniem, z zastrzeżeniem ewentualnej skargi wniesionej na warunkach określonych w art. 169 i 170 traktatu, do wyłącznej kompetencji sądów krajowych;

zważywszy jednakże, że w niniejszym przypadku zadaniem Trybunału nie jest orzekanie o stosowaniu traktatu zgodnie z zasadami holenderskiego prawa wewnętrznego, co pozostaje we właściwości sądów krajowych, lecz że żąda się od niego, na podstawie art. 177 lit. a) traktatu, jedynie określenia skutków, jakie wywołuje art. 12 tego traktatu w ramach prawa wspólnotowego oraz z punktu widzenia jego wpływu na sytuację jednostek;

że w związku z tym zarzut powyższy pozbawiony jest podstaw prawnych; zważywszy, że rząd belgijski podnosi zarzut braku właściwości Trybunału również z tego względu, iż odpowiedź, jakiej mógłby on udzielić na pierwsze pytanie Tariefcommissie, nie miałaby związku z rozstrzygnięciem zawisłego przed tym sądem sporu;

zważywszy jednakże, że do uznania właściwości Trybunału w niniejszej sprawie konieczne i wystarczające będzie, jeżeli okaże się w dostatecznym z prawnego punktu widzenia stopniu, iż postawione pytanie dotyczy wykładni traktatu;

że względy, którymi kierował się sąd krajowy, formułując pytania, a także znaczenie, jakie zamierza im nadać w ramach sporu poddanego jego rozstrzygnięciu, nie podlegają ocenie Trybunału;

zważywszy, że jak wynika ze sformułowania postawionych pytań, dotyczą one wykładni traktatu;

że w związku z tym mieszczą się one w zakresie właściwości Trybunału;

że ten zarzut jest również bezzasadny.

B – Co do istoty

Zważywszy, że Tariefcommissie stawia po pierwsze pytanie, czy art. 12 traktatu jest bezpośrednio skuteczny w prawie wewnętrznym, w tym sensie, że jednostki pochodzące z państw członkowskich mogłyby na podstawie tego postanowienia dochodzić praw podlegających ochronie sądów krajowych;

to the interpretation but to the application of the Treaty in the context of the Constitutional law of the Netherlands, and that in particular the Court has no jurisdiction to decide, should the occasion arise, whether the provisions of the EEC Treaty prevail over Netherlands legislation or over other agreements entered into by the Netherlands and incorporated into Dutch National Law. The solution of such a problem, it is claimed, falls within the exclusive jurisdiction of the National Courts, subject to an application in accordance with the provisions laid down by Articles 169 and 170 of the Treaty .

However in this Case the Court is not asked to adjudicate upon the application of the Treaty according to the principles of the national law of the Netherlands, which remains the concern of the National Courts, but is asked, in conformity with subparagraph (a) of the first paragraph of Article 177 of the Treaty, only to interpret the scope of Article 12 of the said Treaty within the context of Community law and with reference to its effect on individuals. This argument has therefore no legal foundation .

The Belgian Government further argues that the Court has no jurisdiction on the ground that no answer which the Court could give to the first question of the Tariefcommissie would have any bearing on the result of the proceedings brought in that Court .

However, in order to confer jurisdiction on the Court in the present Case it is necessary only that the question raised should clearly be concerned with the interpretation of the Treaty. The considerations which may have led a National Court or Tribunal to its choice of questions as well as the relevance which it attributes to such questions in the context of a case before it are excluded from review by the Court of Justice. It appears from the wording of the questions referred that they relate to the interpretation of the Treaty. The Court therefore has the jurisdiction to answer them.

This argument, too, is therefore unfounded.

B - on the Substance of the Case

The first question of the Tariefcommissie is whether Article 12 of the Treaty has direct application in National law in the sense that Nationals of Member States may on the basis of this Article lay claim to rights which the National Court must protect.

zważywszy, że odpowiedź na pytanie, czy postanowienia umowy międzynarodowej wywołują takie skutki, wymaga wzięcia pod uwagę jej ducha, systematyki i brzmienia;

zważywszy, że cel traktatu EWG, jakim jest utworzenie wspólnego rynku, którego funkcjonowanie wpływać będzie bezpośrednio na sytuację podmiotów prawa we Wspólnocie, wymaga, by traktat ten był czymś więcej niż tylko umową ustanawiającą wzajemne zobowiązania umawiających się państw;

że takie stanowisko znajduje potwierdzenie w preambule do traktatu, która, sięgając dalej niż tylko rządów, odwołuje się do narodów, a konkretniej w fakcie ustanowienia organów wyposażonych w uprawnienia władcze, których wykonywanie wywiera wpływ zarówno na państwa członkowskie, jak i na ich obywateli;

że, jak należy poza tym zaznaczyć, jednostki pochodzące z państw zjednoczonych we Wspólnocie mają możliwość współuczestniczyć, za pośrednictwem Parlamentu Europejskiego i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, w funkcjonowaniu tej Wspólnoty;

że ponadto rola, jaką Trybunał Sprawiedliwości odgrywa w ramach art. 177, którego celem jest zapewnienie jednolitej interpretacji traktatu przez sądy krajowe, świadczy o tym, iż państwa członkowskie nadały prawu wspólnotowemu moc wiążącą, na którą pochodzące z nich jednostki mogą się przed tymi sądami powoływać;

że wobec powyższego należy uznać, iż Wspólnota stanowi nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym, na rzecz którego państwa ograniczyły, jakkolwiek tylko w wąskich dziedzinach, swoje prawa suwerenne, i którego normy znajdują zastosowanie nie tylko do państw członkowskich, ale i pochodzących z nich jednostek;

że w związku z tym prawo wspólnotowe, niezależne od ustawodawstwa państw członkowskich, nie tylko nakłada na jednostki zobowiązania, lecz może również być źródłem uprawnień stanowiących element statusu prawnego tych jednostek;

że nie muszą to być uprawnienia nadane wprost w traktacie, lecz że powstają one również jako skutek zobowiązań, które traktat nakłada w sposób ściśle określony zarówno na jednostki, jak i na państwa członkowskie oraz instytucje wspólnotowe;

zważywszy, że biorąc pod uwagę systematykę postanowień traktatu w zakresie ceł i opłat o skutku równoważnym, należy podkreślić, iż art. 9, który za podstawę Wspólnoty przyjmuje unię celną, wprowadza jako zasadę podstawową zakaz stosowania tych ceł i opłat;

To ascertain whether the provisions of an international Treaty extend so far in their effects it is necessary to consider the spirit, the general scheme and the wording of those provisions.

The objective of the EEC Treaty, which is to establish a common market, the functioning of which is of direct concern to interested parties in the Community,

implies that this Treaty is more than an agreement which merely creates mutual obligations between the contracting states. This view is confirmed by the Preamble to the Treaty which refers not only to Governments but to Peoples. It is also confirmed more specifically by the establishment of institutions endowed with sovereign rights, the exercise of which affects Member States and also their Citizens. Furthermore, it must be noted that the Nationals of the States brought together in the community are called upon to cooperate in the functioning of this Community through the intermediary of the European Parliament and the Economic and Social Committee.

In addition the task assigned to the Court of Justice under Article 177, the object of which is to secure uniform interpretation of the Treaty by National Courts and Tribunals, confirms that the States have acknowledged that Community law has an authority which can be invoked by their Nationals before those Courts and Tribunals. The conclusion to be drawn from this is that the Community

constitutes a new legal order of International law for the benefit of which the States have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and the subjects of which comprise not only Member States but also their Nationals. Independently of the legislation of Member States, Community law therefore not only imposes obligations on individuals but is also intended to confer upon them rights which become part of their legal heritage. These rights arise not only where they are expressly granted by the Treaty, but also by reason of obligations which the treaty imposes in a clearly defined way upon individuals as well as upon the Member States and upon the Institutions of the Community.

With regard to the general scheme of the Treaty as it relates to Customs Duties and Charges having equivalent effect it must be emphasized that Article 9, which bases the Community upon a Customs Union, includes as an essential provision the prohibition of these Customs Duties and Charges. This provision is found at the beginning of the part of the Treaty which defines the 'Foundations of the Community'. It is applied and explained by Article 12.

że zasada ta znajduje się na początku części traktatu ustanawiającej „podstawy Wspólnoty”; że art. 12 stanowi jej wyraz i środek do jej wdrożenia;

zważywszy, że sformułowanie art. 12 ustanawia jasny i bezwarunkowy zakaz, nie będący zobowiązaniem do działania, lecz do niedziałania;

że ponadto państwa nie zgłosiły do tego zobowiązania zastrzeżeń uzależniających jego wykonanie od wydania jakiegokolwiek aktu prawa wewnętrznego;

że z samej swej natury zakaz ten może z powodzeniem wywoływać skutki bezpośrednio w sferze stosunków prawnych między państwami członkowskimi a podlegającymi ich kompetencji podmiotami prawa;

zważywszy, że stosowanie art. 12 nie wymaga działań prawodawczych ze strony państw;

że z okoliczności, iż postanowienie to wymienia państwa członkowskie jako zobowiązane do niedziałania, nie wynika, by jednostki pochodzące z tych państw nie mogły czerpać z niego uprawnień;

zważywszy ponadto, że podniesiony przez trzy rządy, które w pismach procesowych przedstawiły Trybunałowi uwagi, argument oparty na art. 169 i 170 traktatu jest chybiony;

bowiem okoliczność, iż traktat w powyższych artykułach pozwala Komisji i państwom członkowskim na wniesienie do Trybunału sprawy przeciwko państwu, które nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań, nie oznacza, że jednostki nie mogą się w razie konieczności powołać na te zobowiązania przed sądem krajowym, podobnie jak fakt, iż traktat daje Komisji środki pozwalające zapewnić wywiązywanie się przez jednostki z ich obowiązków, nie wyklucza możliwości powoływania się na naruszenie tych obowiązków w sporach pomiędzy takimi jednostkami przed sądami krajowymi;

że ograniczenie możliwości przeciwdziałania naruszeniu przez państwa członkowskie art. 12 wyłącznie do postępowań na podstawie art. 169 i 170 skutkowałoby brakiem jakiejkolwiek bezpośredniej ochrony sądowej indywidualnych praw jednostek pochodzących z tych państw;

że zastosowanie tych artykułów mogłoby okazać się nieskuteczne, gdyby nastąpiło już po wykonaniu decyzji krajowej wydanej z naruszeniem postanowień traktatu;

że staranność jednostek zainteresowanych ochroną ich praw zapewnia skuteczną kontrolę, dodatkową w stosunku do kontroli, jaką art. 169 i 170 powierzają Komisji i państwom członkowskim;

zważywszy, że jak wynika z powyższych rozważań, zgodnie z duchem, systematyką i brzmieniem traktatu art. 12 należy interpretować w ten spo-

The wording of Article 12 contains a clear and unconditional prohibition which is not a positive but a negative obligation. This obligation, moreover, is not qualified by any reservation on the part of States which would make its implementation conditional upon a positive legislative measure enacted under National law. The very nature of this prohibition makes it ideally adapted to produce direct effects in the legal relationship between Member States and their Subjects.

The implementation of Article 12 does not require any legislative intervention on the part of the States. The fact that under this Article it is the Member States who are made the subject of the negative obligation does not imply that their Nationals cannot benefit from this obligation.

In addition the argument based on Articles 169 and 170 of the Treaty put forward by the three Governments which have submitted observations to the Court in their Statements of Case is misconceived. The fact that these Articles of the Treaty enable the Commission and the Member States to bring before the Court a State which has not fulfilled its obligations does not mean that individuals cannot plead these obligations, should the occasion arise, before a National court, any more than the fact that the Treaty places at the disposal of the Commission ways of ensuring that obligations imposed upon those subject to the Treaty are observed, precludes the possibility, in actions between Individuals before a National Court, of pleading infringements of these obligations.

A restriction of the guarantees against an infringement of Article 12 by Member States to the procedures under Article 169 and 170 would remove all direct legal protection of the Individual Rights of their Nationals. There is the risk that recourse to the procedure under these Articles would be ineffective if it were to occur after the implementation of a national decision taken contrary to the provisions of the Treaty.

The vigilance of individuals concerned to protect their rights amounts to an effective supervision in addition to the supervision entrusted by Articles 169 and 170 to the diligence of the Commission and of the Member States.

It follows from the foregoing considerations that, according to the spirit, the general scheme and the wording of the Treaty, Article 12 must be interpreted as producing direct effects and creating individual rights which National Courts must protect .

sób, iż jest on bezpośrednio skuteczny i stanowi źródło uprawnień indywidualnych podlegających ochronie sądów krajowych.

III – W przedmiocie drugiego pytania

A – Co do właściwości Trybunału

Zważywszy, że zgodnie z uwagami przedstawionymi przez rządy belgijski i holenderski pytanie to zostało tak sformułowane, iż odpowiedź na nie zdaje się wymagać zbadania przez Trybunał klasyfikacji taryfowej mocznika formaldehydowego importowanego do Holandii, co do której Van Gend & Loos i inspektor ds. ceł i akcyzy w Zaandam stoją, w oparciu o *Tariefbesluit* z 1947 r., na odmiennych stanowiskach;

że postawiony problem nie wymaga ich zdaniem interpretacji traktatu, lecz dotyczy przypadku zastosowania holenderskiego ustawodawstwa celnego do klasyfikacji aminoplastów, co nie mieści się w zakresie właściwości, jaką art. 177 lit. a) nadaje sądownictwu wspólnotowemu;

że w związku z tym wnioski *Tariefcommissie* wykracza ich zdaniem poza właściwość Trybunału;

zważywszy jednakże, że w rzeczywistości pytanie postawione przez *Tariefcommissie* dotyczy tego, czy z prawnego punktu widzenia skutek w postaci podwyższenia cła na określony produkt, nie spowodowany podwyżką stawki celnej, lecz ponownym zaklasyfikowaniem towaru po zmianie jego klasyfikacji taryfowej, jest sprzeczny z zakazem ustanowionym w art. 12 traktatu;

zważywszy, że postawione pytanie, rozumiane w ten sposób, dotyczy wykładni tego postanowienia traktatu, a dokładnie znaczenia, jakie należy nadać pojęciu ceł obowiązujących przed wejściem w życie traktatu;

że w związku z tym udzielenie odpowiedzi na pytanie mieści się we właściwości Trybunału.

B – Co do istoty

Zważywszy, że jak wynika z treści i systematyki art. 12 traktatu, stwierdzenie, czy cła lub opłaty o skutku równoważnym zostały podwyższone z naruszeniem zawartego tam zakazu, wymaga wzięcia pod uwagę ceł i opłat rzeczywiście obowiązujących w dniu wejścia w życie traktatu;

zważywszy ponadto, że z punktu widzenia zakazu ustanowionego w art. 12 traktatu niezgodna z prawem podwyżka może wynikać zarówno ze zmiany układu taryfy, skutkującej zaklasyfikowaniem produktu do pozycji taryfowej obłożonej wyższym cłem, jak i z podwyższenia, w ścisłym tego słowa znaczeniu, stawki celnej;

III - The Second Question

A - *The Jurisdiction of the Court*

According to the observations of the Belgian and Netherlands Governments, the wording of this question appears to require, before it can be answered, an examination by the Court of the tariff classification of Ureaformaldehyde imported into the Netherlands, a classification on which van Gend & Loos and the Inspector of Customs and Excise at Zaandam hold different opinions with regard to the '*Tariefbesluit*' of 1947. The question clearly does not call for an interpretation of the Treaty but concerns the application of Netherlands Customs Legislation to the classification of Aminoplasts, which is outside the jurisdiction conferred upon the Court of Justice of the European Communities by subparagraph (a) of the first paragraph of Article 177.

The Court has therefore no jurisdiction to consider the reference made by the *Tariefcommissie*.

However, the real meaning of the question put by the *Tariefcommissie* is whether, in law, an effective increase in customs duties charged on a given product as a result not of an increase in the rate but of a new classification of the product arising from a change of its tariff description contravenes the prohibition in Article 12 of the Treaty.

Viewed in this way the question put is concerned with an interpretation of this provision of the Treaty and more particularly of the meaning which should be given to the concept of duties applied before the Treaty entered into force. Therefore the Court has jurisdiction to give a ruling on this question.

B - *On the Substance*

It follows from the wording and the general scheme of Article 12 of the Treaty that, in order to ascertain whether Customs Duties or Charges having equivalent effect have been increased contrary to the prohibition contained in the said Article, regard must be had to the Customs Duties and Charges actually applied at the date of the entry into force of the Treaty .

Further, with regard to the prohibition in Article 12 of the Treaty, such an illegal increase may arise from a re-arrangement of the tariff resulting in the classification of the product under a more highly taxed heading and from an actual increase in the rate of customs duty.

zważywszy, że bez znaczenia jest, z jakiego powodu nastąpiło podwyższenie cła, jeżeli tylko ten sam produkt został w tym samym państwie członkowskim obłożony wyższą stawką celną po wejściu w życie traktatu;

że zastosowanie art. 12, zgodnie z nadaną mu powyżej wykładnią, należy do kompetencji sądu krajowego, którego zadaniem będzie zbadać, czy podlegający opłacie celnej produkt, w tym przypadku mocznik formaldehydowy pochodzący z Republiki Federalnej Niemiec, został, ze względu na wprowadzone w Holandii w życie decyzje celne, obłożony cłem przywozowym wyższym niż obowiązujące w stosunku do tego produktu w dniu 1 stycznia 1958 r.;

że Trybunał nie ma kompetencji do badania słuszności przedstawionych mu w trakcie postępowania rozbieżnych twierdzeń na ten temat, lecz musi pozostawić je do rozpatrzenia przez organy krajowe.

IV – W przedmiocie kosztów

Zważywszy, że koszty poniesione przez Komisję EWG i państwa członkowskie, które przedstawiły Trybunałowi uwagi, nie podlegają zwrotowi;

że dla stron postępowania przed Tariefcommissie niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej w sporze zawisłym przed tym sądem; że w związku z tym rozstrzygnięcie o kosztach należy do niego;

z powyższych względów:

uwzględniając akta sprawy;

po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy;

po zapoznaniu się z uwagami ustnymi strony skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym oraz Komisji EWG;

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego;

uwzględniając art. 9, 12, 14, 169, 170 i 177 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą;

uwzględniając Protokół w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej;

uwzględniając regulamin Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich;

TRYBUNAŁ,

rozstrzygając w przedmiocie wniosku złożonego mu w trybie prejudycjalnym przez Tariefcommissie postanowieniem z dnia 16 sierpnia 1962 r.,

It is of little importance how the increase in customs duties occurred when, after the Treaty entered into force, the same product in the same Member State was subjected to a higher rate of duty.

The application of Article 12, in accordance with the interpretation given above, comes within the jurisdiction of the National Court which must enquire whether

the dutiable product, in this case ureaformaldehyde originating in the Federal Republic of Germany, is charged under the customs measures brought into force in the Netherlands with an import duty higher than that with which it was charged on 1 January 1958.

The Court has no jurisdiction to check the validity of the conflicting views on this subject which have been submitted to it during the proceedings but must leave them to be determined by the National Courts.

Decision on Costs

The costs incurred by the commission of the EEC and the Member States which have submitted their observations to the Court are not recoverable, and as these proceedings are, in so far as the parties to the main action are concerned, a step in the action pending before the Tariefcommissie, the decision as to costs is a matter for that Court.

Operative Part

The Court

In answer to the questions referred to it for a preliminary ruling by the Tariefcommissie by decision of 16 August 1962, hereby rules:

orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 12 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą jest bezpośrednio skuteczny i stanowi dla podmiotów prawa źródło uprawnień indywidualnych podlegających ochronie sądów krajowych;
- 2) Stwierdzenie, czy cła lub opłaty o skutku równoważnym zostały podwyższone z naruszeniem zakazu zawartego w art. 12 traktatu, wymaga wzięcia pod uwagę ceł i opłat rzeczywiście obowiązujących w omawianym państwie członkowskim w chwili wejścia w życie traktatu; podwyżka taka może wynikać zarówno ze zmiany układu taryfy, skutkującej zaklasyfikowaniem produktu do pozycji taryfowej obłożonej wyższym celem, jak i z podwyższenia stawki celnej;
- 3) Rozstrzygnięcie o kosztach niniejszego postępowania należy do Tarief-commissie.

Orzeczono w Luksemburgu w dniu 5 lutego 1963 r.

[podpisy członków Trybunału]

Odczytano na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 5 lutego 1963 r.

[podpisy sekretarza i prezesa]

- 1 . Article 12 of the Treaty establishing the European Economic Community produces direct effects and creates individual rights which National Courts must protect .
- 2 . In order to ascertain whether customs duties or charges having equivalent effect have been increased contrary to the prohibition contained in Article 12 of the Treaty, regard must be had to the duties and charges actually applied by the Member State in question at the date of the entry into force of the Treaty.
Such an increase can arise both from a re-arrangement of the tariff resulting in the classification of the product under a more highly taxed heading and from an increase in the rate of customs duty applied.
- 3 . The decision as to costs in these proceedings is a matter for the Tarief-commissie.

Dokument nr 1.2.
Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1964 r.
w sprawie 6/64
Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.
[Costa / E.N.E.L.]

Zb.Orz. 1964 s. 1141

WYROK TRYBUNAŁU
z dnia 15 lipca 1964 r. *

W sprawie C-6/64

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 177 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Giudice Conciliatore w Mediolanie, mający na celu uzyskanie wykładni art. 102, 93, 53 i 37 wspomnianego traktatu w zawisłym przed tym sądem sporze pomiędzy:

Flaminio Costa

a

E.N.E.L.

(Ente nazionale energia elettrica, impresa gia della Edison Volta),

TRYBUNAŁ,

w składzie:

A. M. Donner, prezes,

Ch. L. Hammes i A. Trabucchi, prezesi izb,

L. Delvaux, R. Rossi, R. Lecourt (sprawozdawca) i W. Strauss, sędziowie,
rzecznik generalny: M. Lagrange, sekretarz: A. Van Houtte, wydaje następujący

Wyrok

[...]

Motywy

Zważywszy, że postanowieniem z dnia 16 stycznia 1964 r., prawidłowo przekazany do Trybunału, Giudice Conciliatore w Mediolanie, „na podstawie art. 177 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodar-

* Język postępowania: włoski.

Źródło: strona internetowa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

Document No 1.2.
Judgment of the Court of 15 July 1964.
- Flaminio Costa v E.N.E.L.
Case 6/64.

Parties

In case 6/64

Reference to the Court under Article 177 of the EEC Treaty by the Giudice Conciliatore, Milan, for a preliminary ruling in the action pending before that Court between

Flaminio Costa

and

E.N.E.L.

(Ente nazionale energia elettrica (National electricity board), formerly the Edison Volta Undertaking)

Subject of the Case

on the interpretation of Articles 102, 93, 53 and 37 of the said Treaty

Grounds

by order dated 16 January 1964, duly sent to the Court, the Giudice Conciliatore of Milan, 'having regard to Article 177 of the Treaty of 25 March 1957 establishing the EEC, incorporated into Italian law by law n. 1203 of 14 October 1957, and having regard to the allegation that law n. 1643 of 6 December 1962 and the presidential decrees issued in execution of that law [...]

czą z dnia 25 marca 1957 r., inkorporowanego do prawa włoskiego w drodze ustawy nr 1203 z dnia 14 października 1957 r., w związku z zarzutami, iż ustawa nr 1643 z dnia 6 grudnia 1962 r. oraz rozporządzenia prezydenta wydane w wykonaniu tej ustawy [...] naruszają art. 102, 93, 53 i 37 traktatu", zawiesił postępowanie i zarządził przekazanie sprawy Trybunałowi.

W przedmiocie zastosowania art. 177

Zarzut oparty na sformułowaniu pytania

Zważywszy, że postawiono zarzut, iż przedmiotowe pytanie ma na celu rozstrzygnięcie, w drodze art. 177, kwestii zgodności ustawy z traktatem; zważywszy jednakże, że zgodnie z tym artykułem sądy krajowe, których orzeczenia, jak w niniejszym przypadku, nie podlegają zaskarżeniu, zobowiązane są zwrócić się do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie „wykładni [...] traktatu”, gdy takie pytanie zostanie przed nimi podniesione;

że na podstawie tego postanowienia Trybunał nie może ani zastosować traktatu do konkretnego przypadku, ani orzekać o zgodności z nim przepisu prawa wewnętrznego, jak mógłby to zrobić na podstawie art. 169;

że może jednak wyodrębnić z niedoskonałego sformułowania sądu krajowego kwestie dotyczące jedynie wykładni traktatu;

że jego zadaniem nie jest zatem orzekanie o zgodności ustawy włoskiej z traktatem, a jedynie interpretacja wymienionych postanowień traktatu, z uwzględnieniem okoliczności prawnych przedstawionych przez Giudice Conciliatore.

Zarzut oparty na braku konieczności dokonywania wykładni

Zważywszy, że zarzuca się sądowi z Mediolanu złożenie wniosku o dokonanie wykładni traktatu, która nie jest niezbędna do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu;

zważywszy jednakże, że art. 177, oparty na wyraźnym rozdziale zadań pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem, nie pozwala mu ani rozstrzygać stanu faktycznego sprawy, ani oceniać podstaw i celowości wniosku o wykładnię.

Zarzut oparty na obowiązku stosowania przez sąd wewnętrznego aktu ustawodawczego

Zważywszy, że rząd włoski podnosi zarzut „bezwzględnej niedopuszczalności” wniosku Giudice Conciliatore, z tego względu, że sąd krajowy, zobowiązany do stosowania ustawy wewnętrznej, nie może odwoływać się do art. 177;

infringe articles 102, 93, 53 and 37 of the aforementioned Treaty', stayed the proceedings and ordered that the file be transmitted to the Court of Justice.

On the application of Article 177

On the submission regarding the working of the question

The complaint is made that the intention behind the question posed was to obtain, by means of Article 177, a ruling on the compatibility of a National law with the Treaty.

By the terms of this Article, however, National Courts against whose decisions, as in the present Case, there is no judicial remedy, must refer the matter to the Court of Justice so that a preliminary ruling may be given upon the 'interpretation of the Treaty' whenever a question of interpretation is raised before them. This provision gives the Court no jurisdiction either to apply the Treaty to a specific case or to decide upon the validity of a provision of Domestic law in relation to the Treaty, as it would be possible for it to do under Article 169.

Nevertheless, the Court has power to extract from a question imperfectly formulated by the National Court those questions which alone pertain to the interpretation of the Treaty. Consequently a decision should be given by the Court not upon the validity of an Italian law in relation to the Treaty, but only upon the interpretation of the abovementioned articles in the context of the points of law stated by the Giudice Conciliatore.

On the submission that an interpretation is not necessary

The complaint is made that the Milan Court has requested an interpretation of the Treaty which was not necessary for the solution of the dispute before it.

Since, however, Article 177 is based upon a clear separation of functions between National courts and the Court of Justice, it cannot empower the latter either to investigate the facts of the case or to criticize the grounds and purpose of the request for interpretation.

On the submission that the Court was obliged to apply the National law

The Italian Government submits that the request of the Giudice Conciliatore is 'absolutely inadmissible', inasmuch as a National Court which is obliged to apply a national law cannot avail itself of Article 177.

By contrast with ordinary international treaties, the EEC Treaty has created its own legal system which, on the entry into force of the Treaty, became

zważywszy, że w odróżnieniu od zwyczajnych umów międzynarodowych traktat EWG ustanowił własny porządek prawny, który został włączony do systemu prawnego państw członkowskich po jego wejściu w życie i który ma charakter wiążący dla sądów krajowych;

bowiem państwa, ustanawiając na czas nieokreślony Wspólnotę wyposażoną we własne instytucje, w osobowość i zdolność prawną, w zdolność do występowania we własnym imieniu w obrocie międzynarodowym, a w szczególności w rzeczywiste uprawnienia władcze, wynikające z ograniczenia kompetencji i przeniesienia uprawnień z tych państw na Wspólnotę, ograniczyły, jakkolwiek w wąskich dziedzinach, swoje suwerenne prawa i stworzyły w ten sposób system prawa mający zastosowanie do nich samych oraz do pochodzących z nich jednostek;

zważywszy, że w związku z włączeniem do prawa każdego z krajów członkowskich przepisów pochodzenia wspólnotowego, a bardziej ogólnie ze względu zarówno na brzmienie, jak ducha traktatu, państwa nie mogą uznawać pierwszeństwa przed porządkiem prawnym, jaki przyjęły na zasadach wzajemności, jednostronnego, późniejszego przepisu, którego w związku z tym nie mogą temu porządkowi prawnemu przeciwstawiać;

moc wiążąca prawa wspólnotowego nie może bowiem różnić się w poszczególnych państwach w zależności od ich późniejszego wewnętrznego ustawodawstwa, gdyż zagroziłoby to realizacji celów traktatu, o której mowa w art. 5 akapit drugi, i powodowałoby dyskryminację zabronioną na mocy art. 7;

że zobowiązania podjęte na podstawie traktatu ustanawiającego Wspólnotę nie miałyby charakteru bezwarunkowego, lecz jedynie ewentualny, gdyby mogły zostać zakwestionowane w drodze późniejszych aktów ustawodawczych umawiających się stron;

że prawo do jednostronnego działania jest państwom członkowskim przyznawane jedynie na mocy wyraźnego, szczególnego postanowienia (na przykład art. 15, art. 93 ust. 3, art. 223–225);

że ponadto wnioski państw o przyznanie odstępstw poddane są procedurom zezwoleniowym (na przykład art. 8 ust. 4, art. 17 ust. 4, art. 25, 26, 73, art. 93 ust. 2 akapit trzeci i art. 226), które byłyby bezprzedmiotowe, gdyby państwa te mogły zwolnić się ze swoich zobowiązań za pomocą zwykłej ustawy;

zważywszy, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego znajduje potwierdzenie w art. 189, zgodnie z którym rozporządzenie „wiąże w całości” i jest „bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich”;

an integral part of the legal systems of the Member States and which their Courts are bound to apply.

By creating a community of unlimited duration, having its own institutions, its own personality, its own legal capacity and capacity of representation on the international plane and, more particularly, real powers stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of powers from the states to the Community, the Member States have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and have thus created a body of law which binds both their Nationals and themselves.

The integration into the laws of each Member State of provisions which derive from the Community, and more generally the terms and the spirit of the Treaty, make it impossible for the States, as a corollary, to accord precedence to a unilateral and subsequent measure over a legal system accepted by them on a basis of reciprocity. Such a measure cannot therefore be inconsistent with that legal system. The executive force of Community law cannot vary from one state to another in deference to subsequent domestic laws, without jeopardizing the attainment of the objectives of the Treaty set out in article 5(2) and giving rise to the discrimination prohibited by Article 7.

The obligations undertaken under the Treaty establishing the Community would not be unconditional, but merely contingent, if they could be called in question by subsequent legislative acts of the signatories. Wherever the Treaty grants the states the right to act unilaterally, it does this by clear and precise provisions (for example Articles 15, 93 (3), 223, 224 and 225). Applications, by Member States for authority to derogate from the Treaty are subject to a special authorization procedure (for example Articles 8 (4), 17 (4), 25, 26, 73, the third subparagraph of Article 93 (2), and 226) which would lose their purpose if the Member States could renounce their obligations by means of an Ordinary law.

The precedence of Community law is confirmed by Article 189, whereby a regulation 'shall be binding' and 'directly applicable in all Member States'. This provision, which is subject to no reservation, would be quite meaningless if a State could unilaterally nullify its effects by means of a legislative measure which could prevail over community law.

It follows from all these observations that the law stemming from the Treaty, an independent source of law, could not, because of its special and original nature, be overridden by domestic legal provisions, however framed, without being deprived of its character as Community law and without the legal basis of the Community itself being called into question.

że postanowienie to, do którego nie zgłoszono zastrzeżeń, zostałyby pozbawione skuteczności, gdyby jego skutki mogły zostać jednostronnie cofnięte przez jedno z państw w drodze aktu ustawodawczego, który miałby moc wyższą od aktów wspólnotowych;

zważywszy, że jak wynika z całości powyższych rozważań, prawu utworzonemu na podstawie traktatu, pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawić w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty;

że wskutek dokonanego przez państwa przeniesienia, z ich wewnętrznych porządków prawnych do wspólnotowego porządku prawnego, praw i obowiązków odpowiadających postanowieniom traktatu, nastąpiło ostateczne ograniczenie ich praw suwerennych, którego nie może podważyć późniejszy akt jednostronny sprzeczny z istotą Wspólnoty;

że w związku z tym, w przypadku powstania kwestii interpretacji traktatu, należy zastosować art. 177 niezależnie od jakiegokolwiek przepisu prawa krajowego;

zważywszy, że pytania postawione przez Giudice Conciliatore w przedmiocie art. 102, 93, 53 i 37 zmierzają do ustalenia, w pierwszej kolejności, czy postanowienia te są bezpośrednio skuteczne i stanowią dla podmiotów prawa źródło uprawnień podlegających ochronie sądów krajowych, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej, jak należy je rozumieć.

W przedmiocie wykładni art. 102

Zważywszy, że zgodnie z art. 102, gdy „istnieje obawa”, iż wydanie przepisu ustawowego spowoduje „zakłócenie”, państwo członkowskie, które zamierza go wydać, „podejmuje konsultacje z Komisją”, która może zalecić mu podjęcie właściwych kroków celem uniknięcia grożącego zakłócenia;

zważywszy, że artykuł ten, zawarty w rozdziale poświęconym „zbliżaniu ustawodawstw”, ma na celu zapobieżenie pogłębianiu się rozbieżności, z punktu widzenia celów traktatu, między krajowymi porządkami prawnymi;

że na podstawie tego postanowienia państwa członkowskie ograniczyły swoją swobodę inicjatywy prawodawczej, godząc się na podporządkowanie procedurze konsultacyjnej;

że zobowiązując się w sposób jednoznaczny do konsultacji z Komisją w każdym przypadku, gdy projekty ich aktów prawnych mogłyby stwarzać, choćby niewielkie, niebezpieczeństwo zakłóceń, państwa te podjęły zatem zobowiązanie wobec Wspólnoty, które wiąże je jako państwa, lecz nie sta-

The transfer by the states from their domestic legal system to the Community legal system of the rights and obligations arising under the Treaty carries with it a permanent limitation of their sovereign rights, against which a subsequent unilateral act incompatible with the concept of the Community cannot prevail. Consequently Article 177 is to be applied regardless of any domestic law, whenever questions relating to the interpretation of the Treaty arise.

The questions put by the Giudice Conciliatore regarding Articles 102, 93, 53, and 37 are directed first to enquiring whether these provisions produce direct effects and create individual rights which National Courts must protect, and, if so, what their meaning is.

On the interpretation of Article 102

Article 102 provides that, where 'there is reason to fear' that a provision laid down by law may cause 'distortion', the Member State desiring to proceed therewith shall 'consult the Commission'; the Commission has power to recommend to the Member States the adoption of suitable measures to avoid the distortion feared.

This Article, placed in the chapter devoted to the 'approximation of laws', is designed to prevent the differences between the legislation of the different Nations with regard to the objectives of the Treaty from becoming more pronounced.

By virtue of this provision, Member States have limited their freedom of initiative by agreeing to submit to an appropriate procedure of consultation. By binding themselves unambiguously to prior consultation with the Commission in all those cases where their projected legislation might create a risk, however slight, of a possible distortion, the States have undertaken an obligation to the Community which binds them as States, but which does

nowi dla podmiotów prawa źródła uprawnień podlegających ochronie sądów krajowych;

zważywszy, że Komisja jest ze swej strony zobowiązana zapewnić poszanowanie tych postanowień, lecz że zobowiązanie to nie umożliwia jednostkom podnoszenia, w ramach prawa wspólnotowego i na podstawie art. 177, ani zarzutu uchybienia przez zainteresowane państwo jego zobowiązaniom, ani zarzutu bezczynności Komisji.

W przedmiocie wykładni art. 93

Zważywszy, że zgodnie z art. 93 ust. 1 i 2 Komisja we współpracy z państwami członkowskimi „stale bada systemy pomocy istniejące w tych państwach”, w celu podjęcia niezbędnych działań, jakich wymaga funkcjonowanie wspólnego rynku;

że zgodnie z art. 93 ust. 3 Komisja winna być informowana we właściwym czasie o projektach mających na celu udzielenie lub modyfikację pomocy, przy czym zainteresowane państwo członkowskie nie może podjąć zamierzonych działań przed zakończeniem procedury wspólnotowej i, ewentualnie, postępowania przed Trybunałem;

zważywszy, że celem tych postanowień, zawartych w sekcji traktatu poświęconej „pomocy przyznawanej przez państwa”, jest, po pierwsze, stopniowe cofnięcie istniejącej pomocy, a po drugie, zapobieganie udzielaniu „w jakiegokolwiek formie”, w ramach polityki wewnętrznej tych państw, nowej pomocy, mogącej powodować bezpośrednio lub pośrednio istotne uprzywilejowanie przedsiębiorstw lub produktów, oraz wynikającym stąd, nawet ewentualnym, zagrożeniem dla niezakłóconej konkurencji;

że w art. 92 państwa członkowskie uznały za niezgodne ze wspólnym rynkiem wymienione tam formy pomocy i tym samym zobowiązały się w sposób dorozumiany nie udzielać takiej pomocy, poza przypadkami objętymi odstępstwami przewidzianymi w traktacie, natomiast w art. 93 podporządkowały się jedynie właściwym procedurom, zarówno w zakresie cofnięcia istniejącej, jak udzielania nowej pomocy;

że zobowiązując się w tak kategorię sposób, poprzez poddanie się procedurze ustanowionej w art. 93, do informowania Komisji „w czasie odpowiednim” o projektowanej pomocy, państwa podjęły zatem zobowiązanie wobec Wspólnoty, które wiąże je jako państwa, lecz nie stanowi źródła uprawnień dla podmiotów prawa, z wyjątkiem ostatniego zdania w art. 93 ust. 3, który nie jest przedmiotem niniejszej sprawy;

zważywszy, że Komisja jest ze swej strony zobowiązana zapewnić poszanowanie postanowień tego artykułu, który nakazuje jej nawet stale badać we współpracy z państwami członkowskimi istniejące systemy pomocy, lecz

not create individual rights which national Courts must protect. For its part, the Commission is bound to ensure respect for the provisions of this Article, but this obligation does not give individuals the right to allege, within the framework of Community law and by means of Article 177 either failure by the State concerned to fulfil any of its obligations or breach of duty on the part of the Commission.

On the interpretation of Article 93

Under Article 93 (1) and (2), the Commission, in cooperation with Member States, is to 'keep under constant review all systems of aid existing in those States' with a view to the adoption of appropriate measures required by the functioning of the common market.

By virtue of Article 93 (3), the Commission is to be informed, in sufficient time, of any plans to grant or alter aid, the Member State concerned not being entitled to put its proposed measures into effect until the Community procedure, and, if necessary, any proceedings before the Court of Justice, have been completed.

These provisions, contained in the section of the Treaty headed 'aids granted by states', are designed, on the one hand, to eliminate progressively existing aids and, on the other hand, to prevent the individual States in the conduct of their internal affairs from introducing new aids 'in any form whatsoever' which are likely directly or indirectly to favour certain undertakings or products in an appreciable way, and which threaten, even potentially, to distort competition. By virtue of Article 92, the Member States have acknowledged that such aids are incompatible with the common market and have thus implicitly undertaken not to create any more, save as otherwise provided in the treaty; in Article 93, on the other hand, they have merely agreed to submit themselves to appropriate procedures for the abolition of existing aids and the introduction of new ones.

By so expressly undertaking to inform the Commission 'in sufficient time' of any plans for aid, and by accepting the procedures laid down in Article 93, the States have entered into an obligation with the Community, which binds them as states but creates no individual rights except in the case of the final provision of Article 93 (3), which is not in question in the present Case.

For its part, the Commission is bound to ensure respect for the provisions of this Article, and is required, in cooperation with Member States, to keep under constant review existing systems of aids. This obligation does not, however, give individuals the right to plead, within the framework of Com-

że zobowiązanie to nie umożliwia jednostkom podnoszenia, w ramach prawa wspólnotowego i na podstawie art. 177, ani zarzutu uchybienia przez zainteresowane państwo jego zobowiązaniom, ani zarzutu bezczynności Komisji.

W przedmiocie wykładni art. 53

Zważywszy, że zgodnie z art. 53 państwa członkowskie zobowiązały się, z zastrzeżeniem postanowień traktatu, nie wprowadzać nowych ograniczeń w wykonywaniu przez jednostki z innych państw członkowskich działalności gospodarczej na swoim terytorium;

że podjęte w ten sposób przez państwa zobowiązanie jest z prawnego punktu widzenia jedynie zobowiązaniem do niedziałania;

że nie jest ono uzależnione od spełnienia żadnego warunku, a jego wykonanie oraz skuteczność nie wymagają wydania żadnego aktu ani przez państwa, ani przez Komisję;

że zobowiązanie to jest więc zupełne z prawnego punktu widzenia, a w związku z tym może wywoływać skutki bezpośrednio w sferze stosunków państw członkowskich i podlegających ich kompetencji podmiotów prawa;

zważywszy, że tak kategorycznie wyrażony zakaz, który wszedł w życie wraz z traktatem na terytorium całej Wspólnoty i w związku z tym został włączony do systemów prawnych państw członkowskich, jest dla nich prawem i dotyczy bezpośrednio pochodzących z nich jednostek, dla których stanowi źródło uprawnień indywidualnych podlegających ochronie sądów krajowych;

zważywszy, że dokonanie żądanej wykładni art. 53 wymaga rozważenia go w kontekście rozdziału dotyczącego prawa do wykonywania działalności gospodarczej, w którym został umieszczony;

że, nakazawszy w art. 52 stopniowe zniesienie „ogranicze[ń] swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego”, stanowi się dalej w tym rozdziale, w art. 53, iż państwa nie wprowadzą „nowych ograniczeń w zakresie przedsiębiorczości [wykonywania działalności gospodarczej] na swych terytoriach w stosunku do obywateli innych państw członkowskich”;

że należy zatem ustalić, na jakich warunkach jednostki z innych państw członkowskich korzystają ze swobody wykonywania działalności gospodarczej;

że art. 52 akapit drugi odpowiada na to pytanie, stanowiąc, iż swoboda ta obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami „na warunkach

munity law and by means of Article 177, either failure by the State concerned to fulfil any of its obligations or breach of duty on the part of the Commission.

On the interpretation of Article 53

By Article 53 the Member States undertake not to introduce any new restrictions on the right of establishment in their territories of nationals of other Member States, save as otherwise provided in the Treaty. The obligation thus entered into by the States simply amounts legally to a duty not to act, which is neither subject to any conditions, nor, as regards its execution or effect, to the adoption of any measure either by the States or by the Commission. It is therefore legally complete in itself and is consequently capable of producing direct effects on the relations between Member States and individuals. Such an express prohibition which came into force with the Treaty throughout the Community, and thus became an integral part of the legal system of the Member States, forms part of the law of those States and directly concerns their Nationals, in whose favour it has created individual rights which National Courts must protect.

The interpretation of Article 53 which is sought requires that it be considered in the context of the chapter relating to the right of establishment in which it occurs. After enacting in Article 52 that 'restrictions on the freedom of establishment of nationals of a Member State in the territory of another Member State shall be abolished by progressive stages', this chapter goes on in Article 53 to provide that 'Member States shall not introduce any new restrictions on the right of establishment in their territories of Nationals of other Member States'. The question is, therefore, on what conditions the Nationals of other Member States have a right of establishment. This is dealt with by the second Paragraph of Article 52, where it is stated that freedom of establishment shall include the right to take up and pursue activities as self-employed persons and to set up and manage undertakings' under the conditions laid down for its own Nationals by the law of the country where such establishment is effected'.

Article 53 is therefore satisfied so long as no new measure subjects the establishment of Nationals of other Member States to more severe rules than those prescribed for nationals of the Country of establishment, whatever the legal system governing the undertaking.

określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli”;

że dla poszanowania art. 53 wystarczy zatem, by żaden nowy przepis nie poddawał prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki pochodzące z innych państw członkowskich uregulowaniom bardziej restrykcyjnym, niż stosowane wobec podmiotów krajowych, i to niezależnie od formy prawnej przedsiębiorstwa.

W przedmiocie wykładni art. 37

Zważywszy, że zgodnie z art. 37 ust. 1 państwa członkowskie dostosowują stopniowo „monopole państwowe o charakterze handlowym” w celu wykluczenia wszelkiej dyskryminacji między jednostkami z państw członkowskich w zakresie zaopatrzenia i zbytu;

że artykuł ten zabrania ponadto tym państwom, w ust. 2, podejmowania wszelkich sprzecznych z nim nowych działań;

zważywszy, że w ten sposób państwa przyjęły na siebie podwójne zobowiązanie: jedno czynne, do dostosowania monopolu krajowych, i drugie bierne, do niepodejmowania nowych działań;

że wniesiono o wykładnię tego drugiego zobowiązania oraz niezbędnych do jej dokonania elementów pierwszego;

zważywszy, że art. 37 ust. 2 ustanawia zakaz bezwarunkowy, nie stanowiący zobowiązania do działania, lecz do niedziałania;

że zobowiązanie to nie zostało opatrzone żadnym zastrzeżeniem uzależniającym jego wykonanie od wydania aktu prawa krajowego;

że z samej swej natury zakaz ten może wywoływać skutki bezpośrednio w sferze stosunków prawnych między państwami członkowskimi a podlegającymi ich kompetencji podmiotami prawa;

zważywszy, że tak kategorycznie wyrażony zakaz, który wszedł w życie wraz z traktatem na terytorium całej Wspólnoty i w związku z tym został włączony do systemów prawnych państw członkowskich, jest dla nich prawem i dotyczy bezpośrednio pochodzących z nich jednostek, dla których stanowi źródło uprawnień indywidualnych podlegających ochronie sądów krajowych;

zważywszy, że dokonanie żądanej wykładni art. 37 wymaga, ze względu na złożoność tego postanowienia oraz współzależności między jego ust. 1 i 2, rozważenia ich w świetle całości rozdziału, do którego artykuł ten należy;

On the interpretation of Article 37

Article 37 (1) provides that Member States shall progressively adjust any 'state monopolies of a commercial character' so as to ensure that no discrimination regarding the conditions under which goods are procured and marketed exists between Nationals of Member States. By Article 37 (2), the Member States are under an obligation to refrain from introducing any new measure which is contrary to the principles laid down in Article 37 (1).

Thus, Member States have undertaken a dual obligation: in the first place, an active one to adjust state monopolies, in the second place, a passive one to avoid any new measures. The interpretation requested is of the second obligation together with any aspects of the first necessary for this interpretation.

Article 37 (2) contains an absolute prohibition: not an obligation to do something but an obligation to refrain from doing something. This obligation is not accompanied by any reservation which might make its implementation subject to any positive act of National law. This prohibition is essentially one which is capable of producing direct effects on the legal relations between Member States and their Nationals.

Such a clearly expressed prohibition which came into force with the Treaty throughout the Community, and so became an integral part of the legal system of the Member States, forms part of the law of those States and directly concerns their nationals, in whose favour it creates individual rights which National Courts must protect. By reason of the complexity of the wording and the fact that Articles 37 (1) and 37 (2) overlap, the interpretation requested makes it necessary to examine them as part of the Chapter in which they occur. This Chapter deals with the 'elimination of quantitative restrictions between Member States'. the object of the reference in Article 37 (2) to 'the principles laid down in Paragraph (1)' is thus to prevent the establishment of any new 'discrimination regarding the conditions under which goods are procured and marketed [...] between Nationals of Member States'. Having specified the objective in this way, Article 37 (1) sets out the ways in which this objective might be thwarted in order to prohibit them.

że rozdział ten poświęcony jest „znoszeniu ograniczeń ilościowych między państwami członkowskimi”;

zważywszy, że celem odesłania w art. 37 ust. 2 do „zasad [...] określony[ch] w ust. 1” jest zapobieżenie wszelkim nowym przejawom „dyskryminacji między obywatelami [jednostkami pochodzącymi z] państw członkowskich” w zakresie „warunków zaopatrzenia i zbytu”;

że art. 37 ust. 1 wymienia i obejmuje zakazem powody, dla których realizacja tak określonego celu mogłaby zostać zagrożona;

że zakazane są zatem, na podstawie odesłania zawartego w art. 37 ust. 2, wszelkie nowe monopole i podmioty, o których mowa w art. 37 ust. 1, jeżeli prowadzą do dyskryminacji w zakresie zaopatrzenia lub zbytu;

że zadaniem sądu krajowego jest więc ustalenie przede wszystkim, czy realizacja tego celu jest rzeczywiście zagrożona, to znaczy, czy ze spornego przepisu wynika, lub może być jego skutkiem, dyskryminacja między jednostkami z państw członkowskich w zakresie warunków zaopatrzenia i zbytu;

zważywszy, że należy ponadto rozpatrzyć powody, o których mowa w art. 37 ust. 1;

że artykuł ten nie zabrania ustanawiania wszelkich monopoli, lecz tylko tych „o charakterze handlowym” i to pod warunkiem, że prowadzą do określonej wyżej dyskryminacji;

że wspomniane monopole krajowe i podmioty objęte są zakazem ustanowionym w tym postanowieniu wyłącznie pod warunkiem, iż, po pierwsze, mają za przedmiot działalności zawieranie transakcji dotyczących towarów mogących być przedmiotem konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi, a po drugie, odgrywają w tych transakcjach rzeczywistą rolę;

że zadaniem sądu krajowego jest dokonanie w każdym przypadku oceny, czy omawiana działalność gospodarcza dotyczy towaru tego rodzaju, który ze względu na swój charakter oraz wymogi techniczne i międzynarodowe, jakim podlega, może być przedmiotem działalności powodującej, że zainteresowany podmiot odgrywa rzeczywistą rolę w przywozie lub wywozie między jednostkami pochodzącymi z państw członkowskich.

W przedmiocie kosztów

Zważywszy, że koszty poniesione przez Komisję Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i rząd włoski, które przedstawiły Trybunałowi uwagi, nie podlegają zwrotowi;

Thus, by the reference in article 37 (2), any new monopolies or bodies specified in article 37 (1) are prohibited in so far as they tend to introduce new cases of discrimination regarding the conditions under which goods are procured and marketed. It is therefore a matter for the Court dealing with the main action first to examine whether this objective is being hampered, that is whether any new discrimination between Nationals of Member States regarding the conditions under which goods are procured and marketed results from the disputed measure itself or will be the consequence thereof.

There remain to be considered the means envisaged by Article 37 (1). It does not prohibit the creation of any state monopolies, but merely those 'of a commercial character', and then only in so far as they tend to introduce the cases of discrimination referred to. To fall under this prohibition the state monopolies and bodies in question must, first, have as their object transactions regarding a commercial product capable of being the subject of competition and trade between Member States, and secondly must play an effective part in such trade.

it is a matter for the Court dealing with the main action to assess in each case whether the economic activity under review relates to such a product which, by virtue of its nature and the technical or international conditions to which it is subject, is capable of playing an effective part in imports or exports between Nationals of the Member States.

Decision on Costs

The Costs incurred by the Commission of the European Economic Community and the Italian Government, which have submitted observations to the Court, are not recoverable and as these proceedings are, in so far as the parties to the main action are concerned, a step in the action pending before

że dla stron postępowania przed Giudice Conciliatore w Mediolanie niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem;

z powyższych względów,

uwzględniając akta sprawy;

po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy;

po zapoznaniu się z uwagami stron postępowania przed sądem krajowym, Komisji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i rządu włoskiego;

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego;

uwzględniając art. 37, 53, 93, 102, 177 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą;

uwzględniając Protokół w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej;

uwzględniając regulamin Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich,

TRYBUNAŁ,

rozstrzygając w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności opartego na art. 177, orzeka, co następuje:

Pytania postawione przez Giudice Conciliatore w Mediolanie na podstawie art. 177 są dopuszczalne, gdyż dotyczą wykładni postanowień traktatu, a żaden późniejszy akt jednostronny nie może mieć mocy wyższej od uregulowań wspólnotowych;

oraz:

- 1) Artykuł 102 nie zawiera postanowień mogących stanowić dla podmiotów prawa źródło uprawnień podlegających ochronie sądów krajowych;
- 2) Artykuł 93, w zakresie objętym postawionym pytaniem, również nie zawiera takich postanowień;
- 3) Artykuł 53 jest uregulowaniem wspólnotowym mogącym stanowić dla podmiotów prawa źródło uprawnień podlegających ochronie sądów krajowych;

Postanowienia te zabraniają wprowadzania wszelkich nowych przepisów, których przedmiotem byłoby poddanie prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki pochodzące z innych państw członkowskich uregulowaniom bardziej restrykcyjnym, niż stosowane wo-

the Giudice Conciliatore, Milan, the Decision on Costs is a matter for that Court.

Operative Part

The Court

ruling upon the plea of inadmissibility based on Article 177 hereby declares:

as a subsequent unilateral measure cannot take precedence over Community law, the questions put by the Giudice Conciliatore, Milan, are admissible in so far as they relate in this Case to the interpretation of provisions of the EEC Treaty;

and also rules:

1. Article 102 contains no provisions which are capable of creating individual rights which National Courts must protect;
2. Those individual portions of Article 93 to which the question relates equally contain no such provisions;
3. Article 53 constitutes a Community rule capable of creating individual rights which National Courts must protect. It prohibits any new measure which subjects the establishment of Nationals of other Member States to more severe rules than those prescribed for Nationals of the Country of establishment, whatever the legal system governing the undertakings.

bec podmiotów krajowych, i to niezależnie od formy prawnej przedsiębiorstwa.

- 4) Artykuł 37 ust. 2 jest w całości uregulowaniem wspólnotowym mogącym stanowić dla podmiotów prawa źródło uprawnień podlegających ochronie sądów krajowych.

Postanowienia te, w zakresie objętym postawionym pytaniem, mają na celu zakaz podejmowania wszelkich działań sprzecznych z zasadami określonymi w art. 37 ust. 1, to znaczy wszelkich działań mających za przedmiot lub skutek spowodowanie dyskryminacji między jednostkami pochodzącymi z państw członkowskich w zakresie warunków zaopatrzenia lub zbytu za pośrednictwem monopolu lub podmiotów mających, po pierwsze, za przedmiot działalności transakcje dotyczące towarów mogących być przedmiotem konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi, a po drugie, odgrywających rzeczywistą rolę w tej wymianie;

a także:

Rozstrzygnięcie o kosztach niniejszego postępowania należy do Giudice Conciliatore w Mediolanie.

Orzeczono w Luksemburgu w dniu 15 lipca 1964 r.

[podpisy członków Trybunału]

Odczytano na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 15 lipca 1964 r.

[podpisy sekretarza i prezesa]

4. Article 37 (2) is in all its provisions a rule of Community law capable of creating individual rights which National Courts must protect.

In so far as the question put to the Court is concerned, it prohibits the introduction of any new measure contrary to the principles of Article 37 (1), that is, any measure having as its object or effect a new discrimination between Nationals of Member States regarding the conditions in which goods are procured and marketed, by means of monopolies or bodies which must, first, have as their object transactions regarding a commercial product capable of being the subject of competition and trade between Member States, and secondly must play an effective part in such trade;

and further declares:

the Decision on the Costs of the present Action is a matter for the Giudice Conciliatore, Milan.

Dokument nr 1.3.

**Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1991 r.
w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90
Andrea Francovich i Danila Bonifaci przeciwko Republice Włoskiej
[Francovich i Bonifaci / Włochy]**

Zb.Orz. 1991 s. I-5357
WYROK TRYBUNAŁU
z dnia 19 listopada 1991 r. *

W sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90

mających za przedmiot skierowany do Trybunału, na podstawie art. 177 traktatu EWG, przez pretura di Vicenza (Włochy) (w sprawie C-6/90) i przez pretura di Bassano del Grappa (Włochy) (w sprawie C-9/90) wniosok o wydanie, w ramach zawisłego przed tym sądem sporu między

Andrea Francovichem

a

Republiką Włoską

oraz między

Daniłą Bonifaci i in.

a

Republiką Włoską,

orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni art. 189 akapit trzeciego traktatu EWG oraz dyrektywy Rady 80/987/EWG z dnia 20 października 1980 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich dotyczących ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. L 283, str. 23),

TRYBUNAŁ,

w składzie: O. Due, prezes, Sir Gordon Slynn, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse i P. J. G. Kapteyn, prezesi izb, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco i M. Zuleeg, sędziowie, rzecznik generalny: J. Mischo

sekretarz: D. Louterman, główny administrator,

rozważywszy uwagi na piśmie przedstawione:

* Język postępowania: włoski.

Źródło: strona internetowa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

Document No 1.3.

**Judgment of the Court of 19 November 1991.
- Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others
v Italian Republic.
Joined cases C-6/90 and C-9/90**

European Court reports 1991 Page I-05357

Parties

In Joined Cases C-6/90 and C-9/90,

REFERENCE to the Court under Article 177 of the EEC Treaty by the Pretura di Vicenza (Italy) (in Case C-6/90) and by the Pretura di Bassano del Grappa (Italy) (in Case C-9/90) for a preliminary ruling in the proceedings pending before those courts between

Andrea Francovich

and

Italian Republic

and between

Danila Bonifaci and Others

and

Italian Republic

on the interpretation of the third paragraph of Article 189 of the EEC Treaty and Council Directive 80/987/EEC of 20 October 1980 on the approximation of the laws of the Member States relating to the protection of employees in the event of the insolvency of the employer (Official Journal 1980 L 283, p. 23),

THE COURT,

composed of: O. Due, President, Sir Gordon Slynn, R. Joliet, F.A. Schockweiler, F. Grévisse and P.J.G. Kapteyn (Presidents of Chambers), G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, G.C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco and M. Zuleeg, Judges,

Advocate General: J. Mischo,

Registrar: D. Louterman, Principal Administrator,

after considering the written observations submitted on behalf of

- w imieniu Andrei Francovicha i Danili Bonifaci i in. przez Claudia Mondina, Aldo Campesana i Alberta dal Ferrę, adwokatów w Vicenza,
- w imieniu rządu włoskiego przez Oscara Fiumarę, avvocato dello Stato, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez B. R. Bota, sekretarza generalnego w ministerstwie spraw zagranicznych, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez J. E. Collinsa, z Treasury Solicitor's Department, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez Richarda Plendera, QC,
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez Giuliana Marengo i Karen Banks, członków jej służby prawnej, działających w charakterze pełnomocników,

uwzględniając sprawozdanie na rozprawę,

po wysłuchaniu uwag ustnych Andrei Francovicha i Danili Bonifaci, rządu włoskiego, rządu Zjednoczonego Królestwa, rządu niemieckiego, reprezentowanego przez Jochima Sedemunda, adwokata w Kolonii, działającego w charakterze pełnomocnika, oraz Komisji na rozprawie w dniu 27 lutego 1991 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 maja 1991 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Postanowieniami z dnia 9 lipca i 30 grudnia 1989 r., które wpłynęły do Trybunału odpowiednio w dniach 8 i 15 stycznia 1990 r., pretura di Vicenza (w sprawie C-6/90) i pretura di Bassano del Grappa (w sprawie C-9/90) postawiły w trybie art. 177 traktatu EWG pytania prejudycjalne w przedmiocie wykładni art. 189 akapit trzeci traktatu EWG oraz dyrektywy Rady 80/987/EWG z dnia 20 października 1980 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich dotyczących ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. L 283, str. 23).
- 2 Pytania te zostały podniesione w ramach sporu między Andrea Francovichem i Danilą Bonifaci i in. (zwanymi dalej „skarżącymi”) a Republiką Włoską.
- 3 Dyrektywa 80/987 ma na celu zapewnienie pracownikom wspólnotowego minimum ochrony w przypadku niewypłacalności pracodawcy, bez uszczerbku dla bardziej korzystnych przepisów obowiązujących w państwach członkowskich. Przewiduje w związku z tym, w szczegól-

- Andrea Francovich and Danila Bonifaci and Others by Claudio Mondin, Aldo Campesan and Alberto dal Ferro, of the Vicenza Bar,
- the Italian Government by Oscar Fiumara, Avvocato dello Stato, acting as Agent,
- the Government of the Netherlands by B.R. Bot, Secretary-General at the Ministry of Foreign Affairs, acting as Agent,
- the United Kingdom by J.E. Collins, of the Treasury Solicitor's Department, acting as Agent, assisted by Richard Plender QC,
- the Commission of the European Communities by Giuliano Marengo and Karen Banks, members of its Legal Service, acting as Agents,

having regard to the Report for the Hearing,

after hearing oral argument on behalf of Andrea Francovich and Danila Bonifaci, the Italian Government, the United Kingdom, the German Government, represented by Jochim Sedemund, Rechtsanwalt, Cologne, acting as Agent, and the Commission at the hearing on 27 February 1991,

after hearing the Opinion of the Advocate General at the sitting on 28 May 1991, gives the following

Judgment

Grounds

- 1 By orders of 9 July and 30 December 1989, which were received at the Court on 8 January and 15 January 1990 respectively, the Pretura di Vicenza (in Case C-6/90) and the Pretura di Bassano del Grappa (in Case C-9/90) referred to the Court for a preliminary ruling under Article 177 of the EEC Treaty a number of questions on the interpretation of the third paragraph of Article 189 of the EEC Treaty and Council Directive 80/987/EEC of 20 October 1980 on the approximation of the laws of the Member States relating to the protection of employees in the event of the insolvency of their employer (Official Journal 1980 L 283, p. 23).
- 2 Those questions were raised in the course of proceedings brought by Andrea Francovich and by Danila Bonifaci and Others (hereinafter referred to as "the plaintiffs") against the Italian Republic.
- 3 Directive 80/987 is intended to guarantee employees a minimum level of protection under Community law in the event of the insolvency of their employer, without prejudice to more favourable provisions existing in

ności, zaspokojenie niespłaconych przez pracodawcę roszczeń z tytułu wynagrodzenia.

4 Zgodnie z art. 11 państwa członkowskie zobowiązane były wprowadzić w życie przepisy ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne niezbędne w celu zastosowania się do dyrektywy w terminie, który upłynął w dniu 23 października 1983 r. Ponieważ Republika Włoska nie dopełniła tego obowiązku, Trybunał, wyrokiem z dnia 2 lutego 1989 r. w sprawie 22/87 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 143, stwierdził, iż uchybiła ona zobowiązaniom państwa członkowskiego.

5 A. Francovich, będący stroną w postępowaniu przed sądem krajowym w sprawie C-6/90, pracował w przedsiębiorstwie „CDN Elettronica SnC” w Vicenza, otrzymując jedynie sporadyczne zaliczki na poczet wynagrodzenia. Wniósł więc powództwo do pretura di Vicenza, który nakazał pozwanemu przedsiębiorstwu zapłacić kwoty ok. 6 mln LIT. W trakcie egzekucji komornik przy sądzie w Vicenza zmuszony był wydać postanowienie o bezskuteczności egzekucji. A. Francovich powołał się więc na gwarancję, jaka na mocy dyrektywy 80/987 przysługiwała mu ze strony państwa włoskiego lub, pomocniczo, na prawo do odszkodowania.

6 W sprawie C-9/90 Danila Bonifaci i trzydzieści trzy inne pracownice wniosły powództwa do pretura di Bassano del Grappa, twierdząc, że były zatrudnione na umowy o pracę w przedsiębiorstwie „Gaia Confezioni Srl”, którego upadłość ogłoszono w dniu 5 kwietnia 1985 r. W chwili ustania stosunku pracy powódki miały roszczenia w wysokości ponad 253 mln LIT, wpisane w pasywach upadłego przedsiębiorstwa. Po ponad pięciu latach od upadłości nie wypłacono im żadnej kwoty, a syndyk masy upadłości poinformował je, że nie mogą liczyć na jakikolwiek, nawet częściowy, zwrot. W związku z tym powódki pozwały do sądu Republikę Włoską, żądając nakazania zaspokojenia przez nią, w związku z jej zobowiązaniem do stosowania dyrektywy 80/987 od dnia 23 października 1983 r., ich roszczeń z tytułu zaległych wynagrodzeń za co najmniej ostatnie trzy miesiące albo zapłaty odszkodowania.

7 W tych okolicznościach sądy krajowe zwróciły się do Trybunału z następującymi, identycznymi w obu sprawach, pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy na podstawie obowiązującego prawa wspólnotowego osoba fizyczna poszkodowana wskutek niewykonania przez państwo dyrektywy 80/987, które zostało stwierdzone wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości może dochodzić zastosowania się przez państwo do przepisów tej dyrektywy, które są precyzyjne i bezwarunkowe, powołując się wobec państwa członkowskiego, które dopuściło się uchybienia, bezpośrednio na uregulowa-

the Member States. In particular it provides for specific guarantees of payment of unpaid wage claims.

4 Under Article 11 the Member States were required to bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with the directive within a period which expired on 23 October 1983. The Italian Republic failed to fulfil that obligation, and its default was recorded by the Court in its judgment in Case 22/87 Commission v Italy ([1989] ECR 143).

5 Mr Francovich, a party to the main proceedings in Case C-6/90, had worked for CDN Elettronica SnC in Vicenza but had received only sporadic payments on account of his wages. He therefore brought proceedings before the Pretura di Vicenza, which ordered the defendant to pay approximately LIT 6 million. In attempting to enforce that judgment the bailiff attached to the Tribunale di Vicenza was obliged to submit a negative return. Mr Francovich then claimed to be entitled to obtain from the Italian State the guarantees provided for in Directive 80/987 or, in the alternative, compensation.

6 In Case C-9/90 Danila Bonifaci and 33 other employees brought proceedings before the Pretura di Bassano del Grappa, stating that they had been employed by Gaia Confezioni Srl, which was declared insolvent on 5 April 1985. When the employment relationships were discontinued, the plaintiffs were owed more than LIT 253 million, which was proved as a debt in the company's insolvency. More than five years after the insolvency they had been paid nothing, and the receiver had told them that even a partial distribution in their favour was entirely improbable. Consequently, the plaintiffs brought proceedings against the Italian Republic in which they claimed that, in view of its obligation to implement Directive 80/987 with effect from 23 October 1983, it should be ordered to pay them their arrears of wages, at least for the last three months, or in the alternative to pay compensation.

7 It was in those circumstances that the national courts referred the following questions, which are identical in both cases, to the Court for a preliminary ruling:

"(1) Under the system of Community law in force, is a private individual who has been adversely affected by the failure of a Member State to implement Directive 80/987 - a failure confirmed by a judgment of the Court of Justice - entitled to require the State itself to give effect to those provisions of that directive which are sufficiently precise and unconditional, by directly invoking the Community legislation against the Member State in

nia wspólnotowe w celu wyegzekwowania gwarancji, jakie państwo to powinno zapewnić, a w każdym razie dochodzenia naprawienia poniesionej szkody, jeśli chodzi o przepisy nie mające tego charakteru?

- 2) Czy przepisy art. 3 i 4 dyrektywy Rady 80/987 łącznie należy interpretować w ten sposób, że jeżeli państwo nie skorzystało z możliwości wprowadzenia ograniczeń przewidzianych w art. 4, zobowiązane jest do wypłaty należności pracowników w zakresie ustalonym w art. 3?
- 3) W razie odpowiedzi przeczącej na drugie pytanie wnosi się do Trybunału o ustalenie, jaką minimalną gwarancję państwo zapewnić musi na podstawie dyrektywy 80/987 uprawnionemu pracownikowi, by należną mu część wynagrodzenia można było uznać za wykonanie samej dyrektywy".

8 Okoliczności faktyczne spraw przed sądem krajowym, tok postępowania oraz uwagi na piśmie przedstawione Trybunałowi zostały dokładnie omówione w sprawozdaniu na rozprawę. Powyższe elementy sprawy zostały przytoczone poniżej jedynie w zakresie niezbędnym do przedstawienia rozumowania Trybunału.

9 W pierwszym pytaniu sąd krajowy porusza dwie kwestie, które należy rozpatrzeć oddzielnie. Dotyczy ono, po pierwsze, bezpośredniej skuteczności przepisów dyrektywy określających prawa pracowników, a po drugie, zasady i zakresu odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane naruszeniem zobowiązań ciążących na nim na mocy prawa wspólnotowego.

W przedmiocie bezpośredniej skuteczności przepisów dyrektywy określających prawa pracowników

10 Pierwsza część pierwszego pytania sądu krajowego dotyczy kwestii, czy przepisy dyrektywy określające prawa pracowników należy interpretować w ten sposób, że zainteresowani mogą powoływać się na te przepisy wobec państwa członkowskiego przed sądami krajowymi w przypadku niedokonania w terminie transpozycji dyrektywy.

11 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie, które nie wydało w terminie przepisów wykonawczych nakazanych w dyrektywie, nie może powoływać się wobec jednostek na niewykonanie przez siebie zobowiązań nałożonych w tej dyrektywie. Stąd w każdym przypadku, gdy przepisy dyrektywy są, z punktu widzenia ich treści, bezwzględnie i wystarczająco precyzyjne, w braku przepisów wykonawczych wydanych w terminie można się na nie powoływać przeciwko wszelkim

default so as to obtain the guarantees which that State itself should have provided and in any event to claim reparation of the loss and damage sustained in relation to provisions to which that right does not apply?

- (2) Are the combined provisions of Articles 3 and 4 of Council Directive 80/987 to be interpreted as meaning that where the State has not availed itself of the option of laying down limits under Article 4, the State itself is obliged to pay the claims of employees in accordance with Article 3?
- (3) If the answer to Question 2 is in the negative, the Court is asked to state what the minimum guarantee is that the State must provide pursuant to Directive 80/987 to an entitled employee so as to ensure that the share of pay payable to that employee may be regarded as giving effect to the directive."

8 Reference is made to the Report for the Hearing for a fuller account of the facts of the main proceedings, the procedure and the written observations submitted to the Court, which are mentioned or discussed hereinafter only in so far as is necessary for the reasoning of the Court.

9 The first question submitted by the national courts raises two issues, which should be considered separately. It concerns, first, the direct effect of the provisions of the directive which determine the rights of employees and, secondly, the existence and scope of State liability for damage resulting from breach of its obligations under Community law.

The direct effect of the provisions of the directive which determine the rights of employees

10 The first part of the first question submitted by the national courts seeks to determine whether the provisions of the directive which determine the rights of employees must be interpreted as meaning that the persons concerned can enforce those rights against the State in the national courts in the absence of implementing measures adopted within the prescribed period.

11 As the Court has consistently held, a Member State which has not adopted the implementing measures required by a directive within the prescribed period may not, against individuals, plead its own failure to perform the obligations which the directive entails. Thus wherever the provisions of a directive appear, as far as their subject-matter is concerned, to be unconditional and sufficiently precise, those provisions may, in the absence of implementing measures adopted within the prescribed

przepisom krajowym niezgodnym z dyrektywą, a także jeżeli określają one prawa, na które jednostki mogą powoływać się wobec państwa (wyrok z dnia 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81 Becker Rec. str. 53, pkt 24 i 25).

12 Należy zatem zbadać, czy przepisy dyrektywy 80/987 określające prawa pracowników są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne. Analiza ta dotyczyć musi trzech problemów, a mianowicie określenia kręgu osób uprawnionych z tytułu ustanowionych tam gwarancji, zakresu tych gwarancji, a wreszcie ustalenia podmiotu zobowiązanego z ich tytułu. W tej materii pojawia się przede wszystkim kwestia, czy państwo można uznać za zobowiązane z tytułu gwarancji na tej podstawie, że nie wydało w terminie niezbędnych przepisów wykonawczych.

13 Jeśli chodzi, po pierwsze, o określenie kręgu osób uprawnionych z tytułu gwarancji, należy stwierdzić, że zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywa znajduje zastosowanie do wynikających z umowy o pracę lub stosunku pracy roszczeń pracowników wobec pracodawców będących w stanie niewypłacalności w rozumieniu art. 2 ust. 1, który określa przypadki, w jakich pracodawcę uznaje się za będącego w stanie niewypłacalności. Artykuł 2 ust. 2 odsyła do prawa krajowego w celu zdefiniowania pojęć „pracownika” i „pracodawcy”. Artykuł 1 ust. 2 stanowi wreszcie, że państwa członkowskie mogą, wyjątkowo i pod pewnymi warunkami, wykluczyć z zakresu zastosowania dyrektywy niektóre kategorie pracowników wymienione w załączniku do dyrektywy.

14 Przepisy te są wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe, by pozwolić sądowi krajowemu na ustalenie, czy osobę należy uznać za uprawnioną z dyrektywy. Sąd musi bowiem jedynie zbadać, czy zainteresowany jest pracownikiem w rozumieniu prawa krajowego i czy nie jest wykluczony, zgodnie z art. 1 ust. 2 i załącznikiem I, z zakresu zastosowania dyrektywy (zob., w odniesieniu do wymaganych warunków wykluczenia, ww. wyrok z dnia 2 lutego 1989 r. w sprawie 22/87, pkt 18–23 i wyrok z dnia 8 listopada 1990 r. w sprawie C-35/88 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-3917, I-5409, I-3931, pkt 11–26), a dalej, czy zachodzi jeden z przypadków niewypłacalności określonych w art. 2 dyrektywy.

15 Jeśli chodzi następnie o zakres gwarancji, art. 3 dyrektywy stanowi, że zapewnić należy zaspokojenie zaległych roszczeń wynikających z umowy o pracę lub stosunku pracy i dotyczących wynagrodzenia za okres przypadający przed dniem określonym przez państwo członkowskie, które może wybrać spośród trzech możliwości: a) dzień zaistnienia stanu niewypłacalności pracodawcy, b) dzień wypowiedzenia zainteresowanemu pracownikowi stosunku pracy z powodu niewypłacalności pracodawcy, c) dzień zaistnienia stanu niewypłacalności pracodawcy lub

period, be relied upon as against any national provision which is incompatible with the directive or in so far as the provisions of the directive define rights which individuals are able to assert against the State (judgment in Case 8/81 Becker v Finanzamt Muenster-Innenstadt [1982] ECR 53).

12 It is therefore necessary to see whether the provisions of Directive 80/987 which determine the rights of employees are unconditional and sufficiently precise. There are three points to be considered: the identity of the persons entitled to the guarantee provided, the content of that guarantee and the identity of the person liable to provide the guarantee. In that regard, the question arises in particular whether a State can be held liable to provide the guarantee on the ground that it did not take the necessary implementing measures within the prescribed period.

13 With regard first of all to the identity of the persons entitled to the guarantee, it is to be noted that, according to Article 1(1), the directive applies to employees' claims arising from contracts of employment or employment relationships and existing against employers who are in a state of insolvency within the meaning of Article 2(1), the latter provision defining the circumstances in which an employer must be deemed to be in a state of insolvency. Article 2(2) refers to national law for the definition of the concepts of "employee" and "employer". Finally, Article 1(2) provides that the Member States may, by way of exception and under certain conditions, exclude claims by certain categories of employees listed in the annex to the directive.

14 Those provisions are sufficiently precise and unconditional to enable the national court to determine whether or not a person should be regarded as a person intended to benefit under the directive. A national court need only verify whether the person concerned is an employed person under national law and whether he is excluded from the scope of the directive in accordance with Article 1(2) and Annex 1 (as to the necessary conditions for such exclusion, see the judgments in Case 22/87 Commission v Italy, cited above, paragraphs 18 to 23, and Case C-53/88 Commission v Greece [1990] ECR I-3917, paragraphs 11 to 26), and then ascertain whether one of the situations of insolvency provided for in Article 2 of the directive exists.

15 With regard to the content of the guarantee, Article 3 of the directive provides that measures must be taken to ensure the payment of outstanding claims resulting from contracts of employment or employment relationships and relating to pay for the period prior to a date determined by the Member State, which may choose one of three possibilities: (a) the date of the onset of the employer's insolvency; (b) that of the notice of dismis-

rozwiązania umowy o pracę albo ustania stosunku pracy zainteresowanego pracownika z powodu niewypłacalności pracodawcy.

16 W zależności od dokonanego wyboru państwo członkowskie może, na podstawie art. 4 ust. 1 i 2, ograniczyć obowiązek zapłaty, zależnie od przypadku, do okresu trzech miesięcy lub ośmiu tygodni, liczonego na zasadach określonych w tym artykule. Ustęp 3 tego artykułu stanowi wreszcie, że państwa członkowskie mogą ustanowić pułap gwarancji zapłaty, by zapobiec wypłacaniu kwot wykraczających poza socjalny cel dyrektywy. Korzystając z tej możliwości, państwa członkowskie winny podać do wiadomości Komisji metodę ustalania pułapu. Ponadto art. 10 dodaje, że dyrektywa nie narusza uprawnień państw członkowskich do podejmowania działań niezbędnych w celu zapobiegania nadużyciom, a w szczególności do odmowy lub ograniczenia obowiązku zapłaty w pewnych okolicznościach.

17 Artykuł 3 dyrektywy pozostawia państwom członkowskim wybór daty, od której zagwarantować należy zaspokojenie roszczeń. Tym niemniej, jak wynika, choć nie wprost, z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału (wyrok z dnia 4 grudnia 1986 r. w sprawie 71/85 FNV, Rec. str. 3855; wyrok z dnia 23 marca 1987 r. w sprawie 286/85 McDermott i Cotter, Rec. 1453, pkt 15), uprawnienie państwa członkowskiego do dokonania wyboru spośród licznych sposobów osiągnięcia celu zakładanego przez dyrektywę nie wyklucza możliwości dochodzenia przez jednostki przed sądami krajowymi praw, których treść można ustalić z wystarczającą dokładnością na podstawie samych przepisów dyrektywy.

18 W niniejszym przypadku celem, jaki stawia omawiana dyrektywa, jest gwarancja zaspokojenia zaległych roszczeń pracowników w wypadku niewypłacalności pracodawcy. Okoliczność, że art. 3 i art. 4 ust. 1 i 2 pozostawiają państwom członkowskim pewien zakres uznania, jeśli chodzi o metodę określenia tej gwarancji i ograniczenia jej wysokości, nie podważa precyzyjnego i bezwarunkowego charakteru założonego celu.

19 Jak bowiem stwierdziła Komisja i skarżący, gwarancję minimalną przewidzianą w dyrektywie określić można, przyjmując datę, której wybór pociąga najmniejsze obciążenia dla instytucji udzielającej gwarancji. Jest nią dzień zaistnienia stanu niewypłacalności pracodawcy, gdyż dwie pozostałe daty, tj. dzień wypowiedzenia pracownikowi stosunku pracy i dzień rozwiązania umowy o pracę lub ustania stosunku pracy, są, zgodnie z zasadami określonymi w art. 3, siłą rzeczy późniejsze od dnia zaistnienia stanu niewypłacalności, zakreślają więc dłuższy okres, za który należy zaspokoić roszczenia.

sal issued to the employee concerned on account of the employer's insolvency; (c) that of the onset of the employer's insolvency or that on which the contract of employment or the employment relationship with the employee concerned was discontinued on account of the employer's insolvency.

16 Depending on the choice it makes, the Member State has the option, under Article 4(1) and (2), to restrict liability to periods of three months or eight weeks respectively, calculated in accordance with detailed rules laid down in that article. Finally, Article 4(3) provides that the Member States may set a ceiling on liability, in order to avoid the payment of sums going beyond the social objective of the directive. Where they exercise that option, the Member States must inform the Commission of the methods used to set the ceiling. In addition, Article 10 provides that the directive does not affect the option of Member States to take the measures necessary to avoid abuses and in particular to refuse or reduce liability in certain circumstances.

17 Article 3 of the directive thus leaves the Member State a discretion in determining the date from which payment of claims must be ensured. However, as is already implicit in the Court's case-law (see the judgments in Case 71/85 Netherlands v FNV [1986] ECR 3855 and Case 286/85 McDermott and Cotter v Minister for Social Welfare and Attorney General [1987] ECR 1453, paragraph 15), the right of a State to choose among several possible means of achieving the result required by a directive does not preclude the possibility for individuals of enforcing before the national courts rights whose content can be determined sufficiently precisely on the basis of the provisions of the directive alone.

18 In this case, the result required by the directive in question is a guarantee that the outstanding claims of employees will be paid in the event of the insolvency of their employer. The fact that Articles 3 and 4(1) and (2) give the Member States some discretion as regards the means of establishing that guarantee and the restriction of its amount do not affect the precise and unconditional nature of the result required.

19 As the Commission and the plaintiffs have pointed out, it is possible to determine the minimum guarantee provided for by the directive by taking the date whose choice entails the least liability for the guarantee institution. That date is that of the onset of the employer's insolvency, since the two other dates, that of the notice of dismissal issued to the employee and that on which the contract of employment or the employment relationship was discontinued, are, according to the conditions laid down in Article 3, necessarily subsequent to the onset of the insolvency and thus

20 W odniesieniu do przewidzianej w art. 4 ust. 2 możliwości ograniczenia gwarancji stwierdzić należy, że nie wyklucza ona określenia gwarancji minimalnej. Z treści tego artykułu wynika bowiem, że państwa członkowskie są uprawnione do ograniczenia gwarancji przyznanych pracownikom do pewnych okresów poprzedzających datę, o której mowa w art. 3. Okresy te zostały określone jako pochodne każdej z trzech dat przewidzianych w art. 3, w związku z czym w każdym przypadku możliwe jest ustalenie, jak dalece państwo członkowskie mogłoby ograniczyć gwarancję ustanowioną w dyrektywie w zależności od daty, jaką by wybrało, gdyby dokonało transpozycji tej dyrektywy.

21 W odniesieniu do art. 4 ust. 3, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą określić pułap gwarancji zapłaty w celu zapobiegania wypłacaniu kwot wykraczających poza socjalny cel dyrektywy, i art. 10, zgodnie z którym dyrektywa nie narusza uprawnienia państw członkowskich do podejmowania działań niezbędnych w celu zapobiegania nadużyciom, należy stwierdzić, że państwo członkowskie, które uchybiło zobowiązaniu do transponowania dyrektywy, nie może naruszać wynikających z niej praw jednostek, opierając się na uprawnieniu do ograniczenia gwarancji, z jakiego mogłoby skorzystać, gdyby wydało przepisy niezbędne do wdrożenia dyrektywy (zob., w odniesieniu do podobnego uprawnienia w zakresie zapobiegania nadużyciom w dziedzinie podatkowej, wyrok z dnia 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81 Becker, Rec. str. 53, pkt 34).

22 Należy zatem stwierdzić, że omawiane przepisy są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, jeśli chodzi o zakres gwarancji.

23 Jeśli chodzi wreszcie o ustalenie zobowiązanego z tytułu gwarancji, art. 5 dyrektywy stanowi, że:

„Państwa członkowskie ustalają szczegółowe zasady organizacji, finansowania i funkcjonowania instytucji gwarancyjnych, szczególnie przestrzegając następujących zasad:

- a) aktywa instytucji są niezależne od kapitału obrotowego pracodawców i [powinny być uregulowane w taki sposób, aby nie podlegały zajęciu] w trakcie postępowania upadłościowego;
- b) pracodawcy biorą udział w finansowaniu, chyba że [jest ono] w całości zabezpieczone przez władze publiczne;
- c) odpowiedzialność [finansowa] instytucji jest niezależna od wykonywania obowiązku finansowania”.

define a longer period in respect of which the payment of claims must be ensured.

20 The possibility under Article 4(2) of limiting the guarantee does not make it impossible to determine the minimum guarantee. It follows from the wording of that article that the Member States have the option of limiting the guarantees granted to employees to certain periods prior to the date referred to in Article 3. Those periods are fixed in relation to each of the three dates provided for in Article 3, so that it is always possible to determine to what extent the Member State could have reduced the guarantee provided for by the directive depending on the date which it would have chosen if it had transposed the directive.

21 As regards Article 4(3), according to which the Member States may set a ceiling on liability in order to avoid the payment of sums going beyond the social objective of the directive, and Article 10, which states that the directive does not affect the option of Member States to take the measures necessary to avoid abuses, it should be observed that a Member State which has failed to fulfil its obligations to transpose a directive cannot defeat the rights which the directive creates for the benefit of individuals by relying on the option of limiting the amount of the guarantee which it could have exercised if it had taken the measures necessary to implement the directive (see, in relation to an analogous option concerning the prevention of abuse in fiscal matters, the judgment in Case 8/81 Becker v Finanzamt Muenster-Innenstadt [1982] ECR 53, paragraph 34).

22 It must therefore be held that the provisions in question are unconditional and sufficiently precise as regards the content of the guarantee.

23 Finally, as regards the identity of the person liable to provide the guarantee, Article 5 of the directive provides that:

"Member States shall lay down detailed rules for the organization, financing and operation of the guarantee institutions, complying with the following principles in particular:

- (a) the assets of the institutions shall be independent of the employers' operating capital and be inaccessible to proceedings for insolvency;
- (b) employers shall contribute to financing, unless it is fully covered by the public authorities;
- (c) the institutions' liabilities shall not depend on whether or not obligations to contribute to financing have been fulfilled."

24 Przedstawiony został pogląd, że ponieważ dyrektywa przewiduje możliwość całkowitego finansowania instytucji udzielających gwarancji przez władze publiczne, niedopuszczalne jest, by państwo członkowskie mogło zniweczyć skuteczność dyrektywy, twierdząc, że mogło przenieść część lub całość swoich obciążeń finansowych na inne podmioty.

25 Argument ten nie zasługuje na przyjęcie. Z przepisów dyrektywy wynika, że państwo członkowskie zobowiązane jest odpowiednio zorganizować cały system gwarancji. Zgodnie z art. 5 państwu członkowskiemu przysługuje szeroki zakres uznania w kwestii organizacji, funkcjonowania i finansowania instytucji udzielających gwarancji. Podkreślić należy, że z podnoszonego przez Komisję faktu, iż dyrektywa przewiduje jako jedną z możliwości całkowite finansowanie tego systemu przez władze publiczne, nie wynika, by można było uznać państwo za zobowiązane z tytułu zaległych roszczeń. Zobowiązanie do zapłaty ciąży na instytucji udzielającej gwarancji i tylko w ramach kompetencji do organizacji systemu gwarancji państwo może przewidzieć całkowite finansowanie instytucji udzielających gwarancji przez władze publiczne. W takim przypadku państwo wykonuje zobowiązanie, które na nim co do zasady nie ciąży.

26 Jak z tego wynika, o ile omawiane przepisy dyrektywy są wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe, jeśli chodzi o określenie kręgu podmiotów uprawnionych z tytułu gwarancji oraz jej zakresu, o tyle elementy te nie wystarczą, by osoby fizyczne mogły powoływać się na te przepisy przed sądami krajowymi. Z jednej strony bowiem przepisy te nie określają podmiotu zobowiązanego z tytułu gwarancji, a z drugiej strony państwa nie można uznać za zobowiązane z tego tylko powodu, że nie wydało w terminie przepisów niezbędnych w celu transpozycji dyrektywy.

27 Na pierwszą część pierwszego pytania trzeba zatem udzielić odpowiedzi, iż przepisy dyrektywy 80/987 określające prawa pracowników należy interpretować w ten sposób, że zainteresowani nie mogą powoływać się na te prawa wobec państwa przed sądami krajowymi w razie niedokonania w terminie transpozycji dyrektywy.

W przedmiocie odpowiedzialności państwa za szkody wynikające z naruszenia zobowiązań, jakie ciążą na nim na mocy prawa wspólnotowego

28 Druga część pierwszego pytania sądu krajowego dotyczy kwestii, czy państwo członkowskie zobowiązane jest naprawić szkody, jakie osoby fizyczne poniosły z powodu niedokonania transpozycji dyrektywy 80/987.

24 It has been submitted that since the directive provides for the possibility that the guarantee institutions may be financed entirely by the public authorities, it is unacceptable that a Member State may thwart the effects of the directive by asserting that it could have required other persons to bear part or all of the financial burden resting upon it.

25 That argument cannot be upheld. It follows from the terms of the directive that the Member State is required to organize an appropriate institutional guarantee system. Under Article 5, the Member State has a broad discretion with regard to the organization, operation and financing of the guarantee institutions. The fact, referred to by the Commission, that the directive envisages as one possibility among others that such a system may be financed entirely by the public authorities cannot mean that the State can be identified as the person liable for unpaid claims. The payment obligation lies with the guarantee institutions, and it is only in exercising its power to organize the guarantee system that the State may provide that the guarantee institutions are to be financed entirely by the public authorities. In those circumstances the State takes on an obligation which in principle is not its own.

26 Accordingly, even though the provisions of the directive in question are sufficiently precise and unconditional as regards the determination of the persons entitled to the guarantee and as regards the content of that guarantee, those elements are not sufficient to enable individuals to rely on those provisions before the national courts. Those provisions do not identify the person liable to provide the guarantee, and the State cannot be considered liable on the sole ground that it has failed to take transposition measures within the prescribed period.

27 The answer to the first part of the first question must therefore be that the provisions of Directive 80/987 which determine the rights of employees must be interpreted as meaning that the persons concerned cannot enforce those rights against the State before the national courts where no implementing measures are adopted within the prescribed period.

Liability of the State for loss and damage resulting from breach of its obligations under Community law

28 In the second part of the first question the national court seeks to determine whether a Member State is obliged to make good loss and damage suffered by individuals as a result of the failure to transpose Directive 80/987.

29 Sąd krajowy porusza więc problem istnienia i zakresu odpowiedzialności państwa za szkody wynikające z naruszenia zobowiązań ciężących na nim na mocy prawa wspólnotowego.

30 Problem ten należy rozważyć w świetle generalnego systemu traktatu i jego podstawowych zasad.

a) *Co do zasady odpowiedzialności państwa*

31 Należy przede wszystkim przypomnieć, że traktat EWG ustanowił własny porządek prawny, włączony do systemu prawnego państw członkowskich i wiążący dla ich sądów, którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, lecz także pochodzące z nich jednostki i który nie tylko nakłada na jednostki zobowiązania, lecz może również być źródłem uprawnień stanowiących element statusu prawnego tych jednostek; nie muszą to być uprawnienia nadane wprost w traktacie, lecz powstają one również jako skutek zobowiązań, które traktat nakłada w sposób ściśle określony zarówno na jednostki, jak i na państwa członkowskie oraz instytucje wspólnotowe (zob. wyrok z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 Van Gend en Loos, Rec. str. 3, i wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 Costa, Rec. str. 1141).

32 Trzeba również przypomnieć, że jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, do sądów krajowych, które w ramach swoich kompetencji mają za zadanie stosować przepisy prawa wspólnotowego, należy zapewnić skuteczności tych norm i ochrona wynikających z nich uprawnień jednostek (zob. w szczególności wyrok z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal, Rec. str. 629, pkt 16, i wyrok z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/98 Factortame, Rec. str. I-2433, pkt 19).

33 Należy stwierdzić, że brak możliwości uzyskania przez jednostki odszkodowania w przypadku spowodowania uszczerbku dla ich uprawnień poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które może być przypisane państwu członkowskiemu prowadziłoby do podważenia pełnej skuteczności norm wspólnotowych oraz osłabienia ochrony praw, których są one źródłem.

34 Możliwość dochodzenia naprawienia przez państwo członkowskie szkody jest szczególnie niezbędna w sytuacji, gdy jak w niniejszej sprawie, skuteczność norm wspólnotowych jest uzależniona od działania tego państwa, w związku z czym jednostki nie mogą, w braku tego działania, powoływać się przed sądami krajowymi na uprawnienia, jakie przyznaje im prawo wspólnotowe.

29 The national court thus raises the issue of the existence and scope of a State's liability for loss and damage resulting from breach of its obligations under Community law.

30 That issue must be considered in the light of the general system of the Treaty and its fundamental principles.

(a) *The existence of State liability as a matter of principle*

31 It should be borne in mind at the outset that the EEC Treaty has created its own legal system, which is integrated into the legal systems of the Member States and which their courts are bound to apply. The subjects of that legal system are not only the Member States but also their nationals. Just as it imposes burdens on individuals, Community law is also intended to give rise to rights which become part of their legal patrimony. Those rights arise not only where they are expressly granted by the Treaty but also by virtue of obligations which the Treaty imposes in a clearly defined manner both on individuals and on the Member States and the Community institutions (see the judgments in Case 26/62 Van Gend en Loos [1963] ECR 1 and Case 6/64 Costa v ENEL [1964] ECR 585).

32 Furthermore, it has been consistently held that the national courts whose task it is to apply the provisions of Community law in areas within their jurisdiction must ensure that those rules take full effect and must protect the rights which they confer on individuals (see in particular the judgments in Case 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal [1978] ECR 629, paragraph 16, and Case C-213/89 Factortame [1990] ECR I-2433, paragraph 19).

33 The full effectiveness of Community rules would be impaired and the protection of the rights which they grant would be weakened if individuals were unable to obtain redress when their rights are infringed by a breach of Community law for which a Member State can be held responsible.

34 The possibility of obtaining redress from the Member State is particularly indispensable where, as in this case, the full effectiveness of Community rules is subject to prior action on the part of the State and where, consequently, in the absence of such action, individuals cannot enforce before the national courts the rights conferred upon them by Community law.

35 Jak stąd wynika, zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które może być mu przypisane, jest nieodłączną częścią systemu traktatu.

36 Obowiązek naprawienia przez państwo członkowskie szkody znajduje również podstawę w art. 5 traktatu, zgodnie z którym państwa członkowskie zobowiązane są podjąć wszelkie działania o charakterze ogólnym lub jednostkowym, niezbędne w celu wykonania zobowiązań, jakie ciąży na nich na mocy prawa wspólnotowego. Wśród zobowiązań tych znajduje się zaś obowiązek usunięcia niezgodnych z prawem skutków naruszenia prawa wspólnotowego (zob., w odniesieniu do analogicznego postanowienia art. 86 traktatu EWWiS, wyrok z dnia 16 grudnia 1960 r. w sprawie 6/60 Humblet, Rec. str. 1125).

37 Z całości powyższych rozważań wynika, że prawo wspólnotowe ustanawia zasadę, zgodnie z którą państwa członkowskie zobowiązane są naprawić szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które może być mu przypisane.

b) *Co do przesłanek odpowiedzialności państwa*

38 Prawo wspólnotowe nakłada więc na państwo odpowiedzialność, lecz przesłanki, na jakich daje ona prawo do odszkodowania, uzależnione są od charakteru, będącego źródłem wyrządzonej szkody, naruszenia prawa wspólnotowego.

39 Gdy, jak w niniejszej sprawie, państwo członkowskie narusza ciężący na nim na mocy art. 189 akapit trzeciego traktatu obowiązek podjęcia wszelkich działań niezbędnych w celu osiągnięcia celu założonego w dyrektywie, pełna skuteczność tej normy prawa wspólnotowego wymaga istnienia prawa do uzyskania naprawienia szkody, o ile zostaną spełnione trzy przesłanki.

40 Pierwsza z nich polega na tym, by rezultat zamierzony w dyrektywie obejmował przyznanie jednostkom określonych uprawnień. Drugą przesłanką jest możliwość określenia treści tych uprawnień na podstawie przepisów dyrektywy. Trzecia przesłanka to istnienie związku przyczynowego między naruszeniem zobowiązania ciężącego na państwie, a poniesioną przez poszkodowanych szkodą.

41 Spełnienie tych przesłanek wystarczy do powstania po stronie jednostek prawa do uzyskania naprawienia szkody, bezpośrednio na podstawie prawa wspólnotowego.

42 Z tym zastrzeżeniem naprawienie przez państwo skutków spowodowanej szkody odbywać się winno w ramach krajowego prawa zobowiązań. W braku bowiem przepisów wspólnotowych wyznaczenie właściwego

35 It follows that the principle whereby a State must be liable for loss and damage caused to individuals as a result of breaches of Community law for which the State can be held responsible is inherent in the system of the Treaty.

36 A further basis for the obligation of Member States to make good such loss and damage is to be found in Article 5 of the Treaty, under which the Member States are required to take all appropriate measures, whether general or particular, to ensure fulfilment of their obligations under Community law. Among these is the obligation to nullify the unlawful consequences of a breach of Community law (see, in relation to the analogous provision of Article 86 of the ECSC Treaty, the judgment in Case 6/60 Humblet v Belgium [1960] ECR 559).

37 It follows from all the foregoing that it is a principle of Community law that the Member States are obliged to make good loss and damage caused to individuals by breaches of Community law for which they can be held responsible.

(b) *The conditions for State liability*

38 Although State liability is thus required by Community law, the conditions under which that liability gives rise to a right to reparation depend on the nature of the breach of Community law giving rise to the loss and damage.

39 Where, as in this case, a Member State fails to fulfil its obligation under the third paragraph of Article 189 of the Treaty to take all the measures necessary to achieve the result prescribed by a directive, the full effectiveness of that rule of Community law requires that there should be a right to reparation provided that three conditions are fulfilled.

40 The first of those conditions is that the result prescribed by the directive should entail the grant of rights to individuals. The second condition is that it should be possible to identify the content of those rights on the basis of the provisions of the directive. Finally, the third condition is the existence of a causal link between the breach of the State's obligation and the loss and damage suffered by the injured parties.

41 Those conditions are sufficient to give rise to a right on the part of individuals to obtain reparation, a right founded directly on Community law.

42 Subject to that reservation, it is on the basis of the rules of national law on liability that the State must make reparation for the consequences of the loss and damage caused. In the absence of Community legislation, it is for the internal legal order of each Member State to designate the competent courts and lay down the detailed procedural rules for legal pro-

sądu i takie ukształtowania przepisów postępowania sądowego, które zapewni pełną ochronę uprawnień, jakie podmioty wywodzą z prawa wspólnotowego, należy do wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich (zob. wyroki z dnia 22 stycznia 1976 r. w sprawie 60/75 Russo, Rec. str. 45, z dnia 16 lutego 1976 r. w sprawie 33/76 Rewe, Rec. str. 1989, i wyrok z dnia 7 lipca 1981 r. w sprawie 158/80 Rewe, Rec. str. 1805).

43 Należy ponadto zauważyć, że przesłanki materialne i formalne w zakresie naprawienia szkody, określone w ustawodawstwie poszczególnych krajów, nie mogą być mniej korzystne, niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zob., w odniesieniu do analogicznej dziedziny zwrotu podatków pobranych z naruszeniem prawa wspólnotowego, w szczególności wyrok z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 199/82 San Giorgio, Rec. str. 3595).

44 W niniejszej sprawie naruszenie przez państwo członkowskie prawa wspólnotowego, poprzez niedokonanie w terminie transpozycji dyrektywy 80/987, zostało stwierdzone wyrokiem Trybunału. Zamierzony rezultat dyrektywy obejmuje przyznanie pracownikom gwarancji zaspokojenia ich zaległych roszczeń dotyczących wynagrodzenia. Jak wynika z analizy pierwszego pytania, treść tego uprawnienia można określić na podstawie przepisów dyrektywy.

45 Stąd do sądu krajowego należy realizacja, w ramach krajowego prawa zobowiązań, uprawnienia pracowników do uzyskania naprawienia szkody, która została im wyrządzona poprzez brak transpozycji dyrektywy.

46 Sądowi krajowemu należy zatem udzielić odpowiedzi, że państwo członkowskie zobowiązane jest naprawić szkody, jakie jednostki poniosły w związku z brakiem transpozycji dyrektywy 80/987.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

47 Biorąc pod uwagę odpowiedź na pierwsze pytanie prejudycjalne, nie ma potrzeby udzielać odpowiedzi na pytania drugie i trzecie.

W przedmiocie kosztów

48 Koszty poniesione przez rząd włoski, Zjednoczonego Królestwa, niderlandzki i niemiecki oraz Komisję Wspólnot Europejskich, które przedstawiły Trybunałowi uwagi, nie podlegają zwrotowi. Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny w stosunku do postępowania zawisłego przed tym sądem, zatem do niego należy rozstrzygnięcie o kosztach.

ceedings intended fully to safeguard the rights which individuals derive from Community law (see the judgments in Case 60/75 Russo v AIMA [1976] ECR 45, Case 33/76 Rewe v Landwirtschaftskammer Saarland [1976] ECR 1989 and Case 158/80 Rewe v Hauptzollamt Kiel [1981] ECR 1805).

43 Further, the substantive and procedural conditions for reparation of loss and damage laid down by the national law of the Member States must not be less favourable than those relating to similar domestic claims and must not be so framed as to make it virtually impossible or excessively difficult to obtain reparation (see, in relation to the analogous issue of the repayment of taxes levied in breach of Community law, inter alia the judgment in Case 199/82 Amministrazione delle Finanze dello Stato v San Giorgio [1983] ECR 3595).

44 In this case, the breach of Community law by a Member State by virtue of its failure to transpose Directive 80/987 within the prescribed period has been confirmed by a judgment of the Court. The result required by that directive entails the grant to employees of a right to a guarantee of payment of their unpaid wage claims. As is clear from the examination of the first part of the first question, the content of that right can be identified on the basis of the provisions of the directive.

45 Consequently, the national court must, in accordance with the national rules on liability, uphold the right of employees to obtain reparation of loss and damage caused to them as a result of failure to transpose the directive.

46 The answer to be given to the national court must therefore be that a Member State is required to make good loss and damage caused to individuals by failure to transpose Directive 80/987.

The second and third questions

47 In view of the reply to the first question referred by the national court, there is no need to rule on the second and third questions.

Decision on costs

Costs

48 The costs incurred by the Italian Government, the United Kingdom and the Netherlands and German Governments and by the Commission of the European Communities, which submitted observations to the Court, are not recoverable. Since these proceedings are, in so far as the parties to the main proceedings are concerned, in the nature of a step in the action before the national court, the decision on costs is a matter for that court.

Z powyższych względów

TRYBUNAŁ,

rozstrzygając w przedmiocie pytań postawionych mu przez pretura di Vicenza (w sprawie C-6/90) i pretura di Bassano del Grappa (w sprawie C-9/90) postanowieniami, odpowiednio, z dni 9 lipca i 30 grudnia 1989 r., orzeka, co następuje:

- 1) Przepisy dyrektywy Rady 80/987/EWG z dnia 20 października 1980 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich dotyczących ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy określające prawa pracowników należy interpretować w ten sposób, że zainteresowani nie mogą powoływać się na te prawa wobec państwa przed sądami krajowymi w razie niedokonania w terminie transpozycji dyrektywy.
- 2) Państwo członkowskie zobowiązane jest naprawić szkody, jakie jednostki poniosły w związku z brakiem transpozycji dyrektywy 80/987/EWG.

[podpisy członków Trybunału]

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 19 listopada 1991 r.

[podpisy sekretarza i prezesa]

Operative part

On those grounds,

THE COURT,

in answer to the questions submitted to it by the Pretura di Vicenza (in Case C-6/90) and the Pretura di Bassano del Grappa (in Case C-9/90), by orders of 9 July 1989 and 30 December 1989 respectively, hereby rules:

1. The provisions of Council Directive 80/987/EEC of 20 October 1980 on the approximation of the laws of the Member States relating to the protection of employees in the event of the insolvency of their employer which determine the rights of employees must be interpreted as meaning that the persons concerned cannot enforce those rights against the State before the national courts where no implementing measures are adopted within the prescribed period;
2. A Member State is required to make good loss and damage caused to individuals by failure to transpose Directive 80/987/EEC.

Dokument nr 1.4.

**Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 1996 r.
w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93**

**Brasserie du Pecheur SA przeciwko Bundesrepublik Deutschland
i The Queen przeciwko Secretary of State for Transport,
ex parte: Factortame Ltd i inni**

**[Brasserie du pecheur / Bundesrepublik Deutschland i The Queen /
Secretary of State for Transport, ex parte Factortame i in.]**

Zb.Orz. 1996 s. I-1029
WYROK TRYBUNAŁU
z dnia 5 marca 1996 r.*

W sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93

mających za przedmiot skierowany do Trybunału, na podstawie art. 177 traktatu EWG, przez Bundesgerichtshof (C-46/93) oraz przez High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (C-48/93) wniosek o wydanie, w ramach zawisłych przed tymi sądami sporów między

Brasserie du pecheur SA

a

Bundesrepublik Deutschland,

oraz

The Queen

a

Secretary of State for Transport ex parte: Factortame Ltd i in.,

orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które można temu państwu przypisać,

TRYBUNAŁ,

w składzie: G.C. Rodríguez Iglesias (sprawozdawca), prezes, C.N. Kakouris, D.A.O. Edward i G. Hirsch, prezesi izb, G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann i J.L. Murray, sędziowie,

rzecznik generalny: G. Tesauero,

* Język postępowania: niemiecki i angielski.

Źródło: strona internetowa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

Document No 1.4.

Judgment of the Court of 5 March 1996.

**- Brasserie du Pecheur SA v Bundesrepublik Deutschland
and The Queen v Secretary of State for Transport,
ex parte: Factortame Ltd and others.
Joined cases C-46/93 and C-48/93**

European Court reports 1996 Page I-01029

Parties

In Joined Cases C-46/93 and C-48/93,

REFERENCE to the Court under Article 177 of the EEC Treaty by the Bundesgerichtshof (Case C-46/93) and by the High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (Case C-48/93) for a preliminary ruling in the proceedings pending before those courts between

Brasserie du Pecheur SA

and

Federal Republic of Germany

and between

The Queen

and

Secretary of State for Transport ex parte: Factortame Ltd and Others

on the interpretation of the principle of the liability of the State for damage caused to individuals by breaches of Community law attributable to the State,

THE COURT,

composed of: G.C. Rodríguez Iglesias (Rapporteur), President, C.N. Kakouris, D.A.O. Edward and G. Hirsch (Presidents of Chambers), G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann and J.L. Murray, Judges,

Advocate General: G. Tesauero,

sekretarze: H. von Holstein, zastępca sekretarza, i H.A. Rühl, główny administrator,

rozważywszy uwagi na piśmie przedstawione:

- w imieniu Brasserie du pecheur SA przez H Büttnera, adwokata w Karlsruhe,
- w imieniu powodów 1-36 i 38-84 w sprawie C-48/93 przez D. Vaughana i G. Barlinga, QC, oraz D. Andersona, barrister, upoważnionych przez S. Swabey'a, solicitor,
- w imieniu powodów 85-97 w sprawie C-48/93 przez N. Greena, barrister, upoważnionego przez N. Hortona, solicitor,
- w imieniu 37. powoda w sprawie C-48/93 przez N. Forwooda, QC, i P. Duffy'ego, barrister, upoważnionych przez Holman Fenwick & Willan, solicitors,
- w imieniu rządu niemieckiego przez E. Rödera, Ministerialrat w federalnym ministerstwie gospodarki, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez J. Sedemunda, adwokata w Kolonii,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez J.E. Collinsa, Assistant Treasury Solicitor, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez S. Richardsa, C. Vajdę i R. Thompsona, barristers,
- w imieniu rządu duńskiego przez J. Molde'a, radcę prawnego w ministerstwie spraw zagranicznych, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez A.J. Navarro Gonzáleza, dyrektora generalnego ds. wspólnotowej koordynacji prawnej i instytucjonalnej, oraz R. Silvē de Lapuertę i G. Calvo Díaz, abogados del Estado, ze służb prawnych państwa, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu francuskiego przez J.P. Puissocheta, dyrektora ds. prawnych w ministerstwie spraw zagranicznych, i C. de Salins, dyrektora w departamencie spraw prawnych w tym samym ministerstwie, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu irlandzkiego przez M.A. Buckley'a, Chief State Solicitor, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez A. Bosa, radcę prawnego w ministerstwie spraw zagranicznych, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez C. Timmermansa, zastępcę dyrektora generalnego służby prawnej, J. Pipkorna, radcę prawnego, i C. Docksey'a, członka służby prawnej, działających w charakterze pełnomocników,

Registrars: H. von Holstein, Deputy Registrar, and H.A. Ruehl, Principal Administrator,

after considering the written observations submitted on behalf of:

- ° Brasserie du Pecheur SA, by Hermann Buettner, Rechtsanwalt, Karlsruhe,
- ° claimants 1 to 36 and 38 to 84 in Case C-48/93, by David Vaughan QC, Gerald Barling QC and David Anderson, Barrister, instructed by Stephen Swabey, Solicitor,
- ° claimants 85 to 97 in Case C-48/93, by Nicholas Green, Barrister, instructed by Nicholas Horton, Solicitor,
- ° the 37th claimant in Case C-48/93, by Nicholas Forwood QC and Peter Duffy, Barrister, instructed by Holman Fenwick & Willan, Solicitors,
- ° the Government of the Federal Republic of Germany, by Ernst Roeder, Ministerialrat in the Federal Ministry of Economic Affairs, acting as Agent, and Joachim Sedemund, Rechtsanwalt, Cologne,
- ° the United Kingdom, by J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, acting as Agent, and Stephen Richards, Christopher Vajda and Rhodri Thompson, Barristers,
- ° the Danish Government, by J. Moelde, Legal Adviser in the Ministry of Foreign Affairs, acting as Agent,
- ° the Spanish Government, by Alberto José Navarro González, Director-General for Community Legal and Institutional Affairs, and Rosario Silva de Lapuerta and Gloria Calvo Díaz, Abogados del Estado, of the State Legal Service, acting as Agents,
- ° the French Government, by Jean-Pierre Puissochet, Director of Legal Affairs in the Ministry of Foreign Affairs, and Catherine de Salins, Deputy Director of the Foreign Affairs Directorate in that Ministry, acting as Agents,
- ° Ireland, represented by M.A. Buckley, Chief State Solicitor, acting as Agent,
- ° the Netherlands Government, by A. Bos, Legal Adviser in the Ministry of Foreign Affairs, acting as Agent,
- ° the Commission of the European Communities, by Christian Timmermans, Assistant Director-General of its Legal Service, Joern Pipkorn, Legal Adviser, and Christopher Docksey, of its Legal Service, acting as Agents,

uwzględniając sprawozdanie na rozprawę,

po wysłuchaniu uwag ustnych Brasserie du pecheur S.A., reprezentowanej przez H. Büttnera i P. Solera-Couteaux, adwokata w Strasburgu, powodów 1-36 i 38-84 w sprawie C-48/93, reprezentowanych przez D. Vaughana, G. Barlinga, D. Andersona i S. Swabey'a, powodów 85-97 w sprawie C-48/93, reprezentowanych przez N. Greena, 37. powoda w sprawie C-48/93, reprezentowanego przez N. Forwooda i P. Duffy'ego, rządu niemieckiego, reprezentowanego przez J. Sedemunda, rządu Zjednoczonego Królestwa, reprezentowanego przez Sir N. Lyella, QC, Attorney General, oraz S. Richardsa, C. Vajdę i J.E. Collinsa, rządu duńskiego, reprezentowanego przez P. Bieringa, radcę prawnego w ministerstwie spraw zagranicznych, działającego w charakterze pełnomocnika, rządu greckiego, reprezentowanego przez F. Georgakouloula, zastępcę radcy prawnego w radzie prawnej państwa, działającego w charakterze pełnomocnika, rządu hiszpańskiego, reprezentowanego przez R. Silvę de Lapuertę i G. Calvo Díaz, rządu francuskiego, reprezentowanego przez C. de Salins, rządu niderlandzkiego, reprezentowanego przez J.W. de Zwaana, zastępcę radcy prawnego w ministerstwie spraw zagranicznych, działającego w charakterze pełnomocnika, oraz Komisji, reprezentowanej przez C. Timmermansa, J. Pipkorna i C. Docksey'a, na rozprawie w dniu 25 października 1994 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 listopada 1995 r.,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Postanowieniami z dnia 28 stycznia 1993 r. i 18 listopada 1992 r., które wpłynęły do Trybunału w dniach 17 i 18 lutego 1993 r., Bundesgerichtshof (w sprawie C-46/93) oraz High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (w sprawie C-48/93) zwróciły się, na podstawie art. 177 traktatu EWG, z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi zasad dochodzenia odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, które można mu przypisać.
- 2 Pytania te zostały podniesione w ramach dwóch sporów, pomiędzy, po pierwsze, spółką Brasserie du pecheur (zwaną dalej „Brasserie du pecheur”) a Republiką Federalną Niemiec oraz, po drugie, spółką Factortame Ltd i in. (zwanymi dalej „Factortame i in.”) a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

having regard to the Report for the Hearing,

after hearing the oral observations of Brasserie du Pecheur SA, represented by H. Buettner and P. Soler-Couteaux, of the Strasbourg Bar; claimants 1 to 36 and 38 to 84 in Case C-48/93, represented by D. Vaughan, G. Barling, D. Anderson and S. Swabey; claimants 85 to 97 in Case C-48/93, represented by N. Green; the 37th claimant in Case C-48/93, represented by N. Forwood and P. Duffy; the German Government, represented by J. Sedemund; the United Kingdom, represented by Sir Nicholas Lyell QC, Attorney General, S. Richards, C. Vajda and J.E. Collins; the Danish Government, represented by P. Biering, Legal Adviser in the Ministry of Foreign Affairs, acting as Agent; the Greek Government, represented by F. Georgakopoulos, Assistant Legal Adviser to the State Legal Council, acting as Agent; the Spanish Government, represented by R. Silva de Lapuerta and G. Calvo Díaz; the French Government, represented by C. de Salins; the Netherlands Government, represented by J.W. de Zwaan, Assistant Legal Adviser in the Ministry of Foreign Affairs, acting as Agent, and the Commission, represented by C. Timmermans, J. Pipkorn and C. Docksey, at the hearing on 25 October 1994,

after hearing the Opinion of the Advocate General at the sitting on 28 November 1995,

gives the following

Judgment

Grounds

- 1 By orders of 28 January 1993 and 18 November 1992, received at the Court on 17 February 1993 and 18 February 1993, respectively, the Bundesgerichtshof (Federal Court of Justice) (Case C-46/93) and the High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (Case C-48/93) referred to the Court for a preliminary ruling under Article 177 of the EEC Treaty questions concerning the conditions under which a Member State may incur liability for damage caused to individuals by breaches of Community law attributable to that State.
- 2 The questions were raised in two sets of proceedings between, on the one hand, Brasserie du Pecheur SA and the Federal Republic of Germany and, on the other, Factortame Ltd and others (hereinafter "Factortame") and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

Sprawa C-46/93

- 3 Zgodnie z oświadczeniem Brasserie du pecheur, spółki prawa francuskiego z siedzibą w Schiltigheim (Alzacja), złożonym w postępowaniu przed sądem krajowym, została ona w 1981 r. zmuszona zaprzestać eksportu wytwarzanego przez siebie piwa do Niemiec, ponieważ właściwe władze niemieckie uznały, że nie odpowiada ono warunkom produkcji ustanowionym w art. 9 i 10 Biersteuergesetz z dnia 14 marca 1952 r. (ustawy o podatku od piwa, BGBl. I, str. 149), w brzmieniu z dnia 14 grudnia 1976 r. (BGBl. I, str. 3341, zwanej dalej „BStG”).
- 4 Komisja, uznawszy te przepisy za niezgodne z art. 30 traktatu EWG, wszczęła postępowanie mające na celu stwierdzenie uchybienia przez Republikę Federalną Niemiec zobowiązaniom państwa członkowskiego, dotyczące zarówno zakazu sprzedaży pod nazwą „Bier” (piwo) piwa produkowanego zgodnie z prawem w innych państwach członkowskich według odmiennych receptur, jak i zakazu importu piwa zawierającego dodatki. W wyroku z dnia 12 marca 1987 r. w sprawie 178/84 Komisja przeciwko Niemcom (Rec. str. 1227) Trybunał uznał zakaz sprzedaży importowanego z innych państw członkowskich piwa nieodpowiadającego omawianym przepisom prawa niemieckiego za niezgodny z art. 30 traktatu.
- 5 Brasserie du pecheur pozwała więc Republikę Federalną Niemiec o naprawienie szkody, jaką wspomniany zakaz importu wyrządził jej w latach 1981–1987, żądając odszkodowania w kwocie 1 800 000 DM, odpowiadającej ułamkowi rzeczywistej szkody.
- 6 Bundesgerichtshof wskazuje w tej kwestii na § 839 Bürgerliches Gesetzbuch (niemieckiego kodeksu cywilnego, zwanego dalej „BGB”) oraz art. 34 Grundgesetz (niemieckiej ustawy zasadniczej, zwanej dalej „GG”). Zgodnie z § 839 ust. 1 zdanie pierwsze BGB „Funkcjonariusz publiczny, który umyślnie lub przez niedbalstwo narusza obowiązki wobec osób trzecich, jakie spoczywają na nim w związku z pełnioną funkcją, zobowiązany jest naprawić wynikającą stąd szkodę”. Artykuł 34 GG przewiduje natomiast, że „Odpowiedzialność za naruszenie obowiązków wobec osób trzecich przez osobę pełniącą funkcję publiczną spoczywa co do zasady na państwie lub jednostce terytorialnej, w służbie której funkcjonariusz ten pozostaje”.
- 7 Z powyższych przepisów łącznie wynika uzależnienie odpowiedzialności państwa od możliwości uznania, iż naruszony został obowiązek wobec osoby trzeciej, co oznaczałoby ograniczenie odpowiedzialności państwa do przypadków naruszenia tego rodzaju obowiązków. Tymczasem, jak podkreśla Bundesgerichtshof, wydając BStG, ustawodawca wykonywał

Case C-46/93

- 3 Before the national court, Brasserie du Pecheur, a French company based at Schiltigheim (Alsace), claims that it was forced to discontinue exports of beer to Germany in late 1981 because the competent German authorities considered that the beer it produced did not comply with the Reinheitsgebot (purity requirement) laid down in Paragraphs 9 and 10 of the Biersteuergesetz of 14 March 1952 (Law on Beer Duty, BGBl. I, p. 149), in the version dated 14 December 1976 (BGBl. I, p. 3341, hereinafter "the BStG").
- 4 The Commission took the view that those provisions were contrary to Article 30 of the EEC Treaty and brought infringement proceedings against the Federal Republic of Germany on two grounds, namely the prohibition on marketing under the designation "Bier" (beer) beers lawfully manufactured by different methods in other Member States and the prohibition on importing beers containing additives. By judgment of 12 March 1987 in Case 178/84 Commission v Germany [1987] ECR 1227, the Court held that the prohibition on marketing beers imported from other Member States which did not comply with the provisions in question was incompatible with Article 30 of the Treaty.
- 5 Brasserie du Pecheur consequently brought an action against the Federal Republic of Germany for reparation of the loss suffered by it as a result of that import restriction between 1981 and 1987, seeking damages in the sum of DM 1 800 000, representing a fraction of the loss actually incurred.
- 6 The Bundesgerichtshof refers to Paragraph 839 of the Bürgerliches Gesetzbuch (German Civil Code, "the BGB") and Article 34 of the Grundgesetz (Basic Law, "the GG"). According to the first sentence of Paragraph 839 of the BGB, "If an official wilfully or negligently commits a breach of official duty incumbent upon him as against a third party, he shall compensate the third party for any damage arising therefrom." Article 34 of the GG provides that "If a person infringes, in the exercise of a public office entrusted to him, the obligations incumbent upon him as against a third party, liability therefor shall attach in principle to the State or to the body in whose service he is engaged."
- 7 If those provisions are read together, it appears that, in order for the State to be liable, the third party must be capable of being regarded as beneficiary of the obligation breached, which means that the State is liable for breach only of obligations conceived in favour of a third party. However, as the Bundesgerichtshof points out, in the case of the BStG the task assumed by the national legislature concerns only the public at large and is not directed towards any particular person or class of persons who could

jedynie swoje zadania publiczne, nie dotyczący w sposób konkretny żadnej osoby ani kategorii osób, które można by uznać za „osoby trzecie” w rozumieniu powyższych przepisów.

8 W związku z tym Bundesgerichtshof zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy zasada prawa wspólnotowego, zgodnie z którą państwa członkowskie zobowiązane są naprawić szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które można im przypisać, znajduje również zastosowanie w przypadku, gdy naruszenie wynika z niezgodności wydanej przez parlament ustawy z, mającymi wyższą moc prawną, normami prawa wspólnotowego (w tym przypadku niezgodność § 9 i 10 Biersteuergesetz z art. 30 traktatu EWG)?

2) Czy w krajowym porządku prawnym można poddać ewentualne prawo do odszkodowania takim samym ograniczeniom, jakie znajdują zastosowanie w przypadku naruszenia przez ustawę norm prawa krajowego mających wyższą moc prawną, na przykład w razie niezgodności zwykłej ustawy federalnej z ustawą zasadniczą Republiki Federalnej Niemiec?

3) Czy w krajowym porządku prawnym można uzależnić prawo do odszkodowania od istnienia winy (umyślnej lub wynikającej z niedbalstwa), którą można przypisać organom państwa odpowiedzialnym za tę niezgodność?

4) W razie odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie i przeczącej na drugie:

a) Czy zobowiązanie do odszkodowania na podstawie prawa krajowego może ograniczać się do naprawienia szkody na określonych dobrach indywidualnych podlegających ochronie prawnej, na przykład uszczerbku na własności, czy też należy naprawić całość szkód majątkowych, w tym w zakresie utraconych korzyści?

b) Czy zobowiązanie do odszkodowania obejmuje naprawienie szkody powstałej przed stwierdzeniem przez Trybunał w wyroku z dnia 12 marca 1987 r. w sprawie 178/84 niezgodności § 10 Biersteuergesetz z mającymi wyższą moc prawną przepisami wspólnotowymi? ”.

Sprawa C-48/93

9 W dniu 16 grudnia 1988 r. Factortame i in., grupa osób fizycznych i spółek prawa brytyjskiego oraz członków organów zarządzających i akcjonariuszy

be regarded as "third parties" within the meaning of the provisions mentioned above.

8 In this context, the Bundesgerichtshof has referred the following questions to the Court for a preliminary ruling:

"1. Does the principle of Community law according to which Member States are obliged to pay compensation for damage suffered by an individual as a result of breaches of Community law attributable to those States also apply where such a breach consists of a failure to adapt a national parliamentary statute to the higher-ranking rules of Community law (this case concerning a failure to adapt Paragraphs 9 and 10 of the German Biersteuergesetz to Article 30 of the EEC Treaty)?

2. May the national legal system provide that any entitlement to compensation is to be subject to the same limitations as those applying where a national statute breaches higher-ranking national law, for example where an ordinary Federal law breaches the Grundgesetz of the Federal Republic of Germany?

3. May the national legal system provide that entitlement to compensation is to be conditional on fault (intent or negligence) on the part of the organs of the State responsible for the failure to adapt the legislation?

4. If Question 1 is to be answered in the affirmative and Question 2 in the negative:

(a) May liability to pay compensation under the national legal system be limited to the reparation of damage done to specific individual legal interests, for example property, or does it require full compensation for all financial losses, including lost profits?

(b) Does the obligation to pay compensation also require reparation of the damage already incurred before it was held in the judgment of the European Court of Justice of 12 March 1987 in Case 178/84 Commission v Germany [1987] ECR 1227 that Paragraph 10 of the German Biersteuergesetz infringed higher-ranking Community law?"

Case C-48/93

9 On 16 December 1988 Factortame and others, being individuals and companies incorporated under the laws of the United Kingdom, together with

szy tych spółek, wniosła do High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (zwanego dalej „Divisional Court”) pozew o stwierdzenie niezgodności części II Merchant Shipping Act 1988 (ustawy z 1988 r. o marynarce handlowej) z prawem wspólnotowym, a w szczególności z art. 52 traktatu EWG. Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 grudnia 1988 r., z okresem przejściowym do dnia 31 marca 1989 r. Przewidywała ona ustanowienie nowego rejestru brytyjskich statków rybackich i uzależniła rejestrację tych statków, w tym statków już ujętych w istniejącym rejestrze, od spełnienia określonych warunków co do obywatelstwa, miejsca pobytu i miejsca zamieszkania właścicieli. Statków rybackich, które nie mogły zostać wpisane do nowego rejestru, nie wolno było używać do połowów.

10 W odpowiedzi na pytania postawione przez rozpatrujący sprawę sąd krajowy Trybunał orzekł w wyroku z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-221/89 Factortame II (Rec. str. I-3905), że prawo wspólnotowe stoi na przeszkodzie ustanawianiu podobnych jak przewidziane we wprowadzonym w Zjednoczonym Królestwie systemie rejestracji warunków dotyczących obywatelstwa, miejsca pobytu i miejsca zamieszkania właścicieli i użytkowników statków, natomiast nie stoi na przeszkodzie uzależnieniu rejestracji statku od spełnienia warunku, by jego eksploatacja odbywała się, a użytkowanie było kierowane i kontrolowane, z terytorium Zjednoczonego Królestwa.

11 W dniu 4 sierpnia 1989 r. Komisja wniosła przeciwko Zjednoczonemu Królestwu skargę o stwierdzenie uchybienia państwa członkowskiego. Jednocześnie złożyła wniosek o zastosowanie środków tymczasowych w postaci zawieszenia stosowania powyższych warunków obywatelstwa jako niezgodnych z art. 7, 52 i 221 traktatu EWG. Postanowieniem z dnia 10 października 1989 r. w sprawie 246/89 R Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (Rec. str. 3125) prezes Trybunału uwzględnił wniosek o zawieszenie. W jego wykonaniu Zjednoczone Królestwo wydało przepisy zmieniające nowy system rejestracji ze skutkiem od dnia 2 listopada 1989 r. Wyrokiem z dnia 4 października 1991 r. w sprawie C-246/89 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (Rec. str. I-4585) Trybunał potwierdził, że warunki rejestracji zakwestionowane w skardze o stwierdzenie uchybienia są sprzeczne z prawem wspólnotowym.

12 W dniu 2 października 1991 r. natomiast Divisional Court wydał postanowienie mające na celu wykonanie ww. wyroku Trybunału z dnia 25 lipca 1991 r. i jednocześnie wezwał powodów do sprecyzowania żądań odszkodowawczych. Powodowie przedstawili temu sądowi szczegółowe wyliczenie kolejnych podstaw odszkodowawczych, obejmujących wy-

the directors and shareholders of those companies, brought an action before the High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (hereinafter "the Divisional Court"), in which they challenged the compatibility of Part II of the Merchant Shipping Act 1988 with Community law, in particular Article 52 of the EEC Treaty. That act entered into force on 1 December 1988, subject to a transitional period expiring on 31 March 1989. It provided for the introduction of a new register for British fishing boats and made registration of such vessels, including those already registered in the former register, subject to certain conditions relating to the nationality, residence and domicile of the owners. Fishing boats ineligible for registration in the new register were deprived of the right to fish.

10 In answer to questions referred by the Divisional Court, the Court held by judgment of 25 July 1991 in Case C-221/89 Factortame II [1991] ECR I-3905 that conditions relating to the nationality, residence and domicile of vessel owners and operators as laid down by the registration system introduced by the United Kingdom were contrary to Community law, but that it was not contrary to Community law to stipulate as a condition for registration that the vessels in question must be managed and their operations directed and controlled from within the United Kingdom.

11 On 4 August 1989 the Commission brought infringement proceedings against the United Kingdom. In parallel, it applied for interim measures ordering the suspension of the abovementioned nationality conditions on the ground that they were contrary to Articles 7, 52 and 221 of the EEC Treaty. By order of 10 October 1989 in Case 246/89 R Commission v United Kingdom [1989] ECR 3125, the President of the Court granted that application. Pursuant to that order, the United Kingdom adopted provisions amending the new registration system with effect from 2 November 1989. By judgment of 4 October 1991 in Case C-246/89 Commission v United Kingdom [1991] ECR I-4585, the Court confirmed that the registration conditions challenged in the infringement proceedings were contrary to Community law.

12 Meanwhile, on 2 October 1991, the Divisional Court made an order designed to give effect to this Court's judgment of 25 July 1991 in Factortame II and, at the same time, directed the claimants to give detailed particulars of their claims for damages. Subsequently, the claimants provided the national court with a detailed statement of their various heads of claim, covering expenses and losses incurred between 1 April 1989, when the legislation at issue entered into force, and 2 November 1989, when it was repealed.

datki i straty poniesione od dnia wejścia w życie spornych przepisów w dniu 1 kwietnia 1989 r. do ich uchylecia w dniu 2 listopada 1989 r.

13 Wreszcie postanowieniem z dnia 18 listopada 1992 r. Divisional Court zezwolił spółce Rawlings (Trawling) Ltd, 37. powodowi w postępowaniu głównym w sprawie C-48/93, na zmianę jego żądań odszkodowawczych w celu dołączenia tam żądania „przykładowego” odszkodowania za niekonstytucyjne postępowanie (exemplary damages for unconstitutional behaviour) władz publicznych.

14 W tych okolicznościach Divisional Court zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy, biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności niniejszej sprawy, to znaczy w razie gdy:

a) ustawodawstwo państwa członkowskiego nałożyło warunki w zakresie obywatelstwa, miejsca zamieszkania i pobytu właścicieli i użytkowników statków rybackich, a także akcjonariuszy i członków organów zarządzających spółek będących armatorami statków,

oraz

b) warunki te zostały przez Trybunał (sprawy C-221/89 i C-246/89) uznane za niezgodne z art. 5, 7, 52 i 221 traktatu EWG,

prawo wspólnotowe uprawnia właścicieli i użytkowników tego rodzaju statków oraz członków organów zarządzających lub akcjonariuszy spółek armatorskich do odszkodowania ze strony tego państwa członkowskiego za straty poniesione w związku ze wszystkimi lub niektórymi z wymienionych naruszeń traktatu EWG?

2) W razie odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie, jakie kryteria winien zgodnie z prawem wspólnotowym zastosować w razie konieczności sąd krajowy w celu orzeczenia w przedmiocie odszkodowania za:

a) wydatki lub utracony zysk, lub przychód za okres od dnia wejścia w życie wspomnianych warunków, podczas którego statki musiały pozostawać na redzie, zmienić obszar połowów lub zostać zarejestrowane w innym kraju;

b) straty spowodowane sprzedażą poniżej wartości statków, udziałów we własności statków lub akcji spółek armatorskich;

13 Lastly, by order of 18 November 1992, the Divisional Court gave Rawlings (Trawling) Ltd, the 37th claimant in Case C-48/93, leave to amend its claim to include a claim for exemplary damages for unconstitutional behaviour on the part of the public authorities.

14 In that context, the Divisional Court referred the following questions to the Court for a preliminary ruling:

"1. In all the circumstances of this case, where:

(a) a Member State's legislation laid down conditions relating to the nationality, domicile and residence of the owners and managers of fishing vessels, and of the shareholders and directors in vessel-owning and managing companies, and

(b) such conditions were held by the Court of Justice in Cases C-221/89 and C-246/89 to infringe Articles 5, 7, 52 and 221 of the EEC Treaty,

are those persons who were owners or managers of such vessels, or directors and/or shareholders in vessel-owning and managing companies, entitled as a matter of Community law to compensation by that Member State for losses which they have suffered as a result of all or any of the above infringements of the EEC Treaty?

2. If Question 1 is answered in the affirmative, what considerations, if any, does Community law require the national court to apply in determining claims for damages and interest relating to:

(a) expenses and/or loss of profit and/or loss of income during the period subsequent to the entry into force of the said conditions, during which the vessels were forced to lay up, to make alternative arrangements for fishing and/or to seek registration elsewhere;

(b) losses consequent on sales at an undervalue of the vessels, or of shares therein, or of shares in vessel-owning companies;

- c) straty spowodowane koniecznością wniesienia kaucji, zapłaty kar pieniężnych i kosztami obsługi prawnej wynikające z rzekomego naruszenia prawa, związane z wykreśleniem statków z rejestru krajowego;
- d) straty związane z niemożnością dalszego posiadania lub eksploatacji przez te osoby statków;
- e) utratę wynagrodzenia za świadczone usługi;
- f) wydatki mające na celu próbę ograniczenia powyższych strat;
- g) ewentualnie, przykładowych odszkodowań?"

15 Okoliczności faktyczne sporów przed sądami krajowymi, przebieg postępowania oraz uwagi przedstawione Trybunałowi zostały w sposób bardziej szczegółowy omówione w sprawozdaniu na rozprawę. Powyższe elementy sprawy zostaną powtórzone poniżej jedynie w zakresie niezbędnym do przedstawienia rozumowania Trybunału.

W przedmiocie odpowiedzialności państwa za działanie lub zaniechanie ustawodawcy krajowego sprzeczne z prawem wspólnotowym (pierwsze pytanie w każdej ze spraw C-46/93 i C-48/93)

16 W drodze pierwszego pytania każdy z dwóch sądów krajowych dąży w istocie do ustalenia, czy zasada, zgodnie z którą państwa członkowskie zobowiązane są naprawić szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które można im przypisać, znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy winnym zarzucanego uchybienia jest krajowy ustawodawca.

17 Na wstępie należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 Francovich i in. (Rec. str. I-5357, pkt 37) Trybunał stwierdził już, iż prawo wspólnotowe ustanawia zasadę, zgodnie z którą państwa członkowskie zobowiązane są naprawić szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które można im przypisać.

18 Zdaniem rządów niemieckiego, irlandzkiego i niderlandzkiego, państwa członkowskie zobowiązane są do naprawienia szkody wyrządzonej jednostce wyłącznie w przypadku naruszenia przepisów niepodlegających bezpośredniemu stosowaniu. W ww. wyroku w sprawie Francovich i in. Trybunał miał na celu jedynie uzupełnienie luki w systemie ochrony praw jednostek. Ponieważ dochodzenie na drodze sądowej praw wynikających z przepisów wspólnotowych stosowanych bezpośrednio jest możliwe na gruncie prawa krajowego, nie ma żadnej potrzeby przyzna-

- (c) losses consequent on the need to provide bonds, fines and legal expenses for alleged offences connected with the exclusion of vessels from the national register;
- (d) losses consequent on the inability of such persons to own and operate further vessels;
- (e) loss of management fees;
- (f) expenses incurred in an attempt to mitigate the above losses;
- (g) exemplary damages as claimed?"

15 Reference is made to the Report for the Hearing for a fuller account of the facts of the main proceedings, the procedure and the observations submitted to the Court, which are mentioned or discussed hereinafter only in so far as is necessary for the reasoning of the Court.

State liability for acts and omissions of the national legislature contrary to Community law (first question in both Case C-46/93 and Case C-48/93)

16 By their first questions, each of the two national courts essentially seeks to establish whether the principle that Member States are obliged to make good damage caused to individuals by breaches of Community law attributable to the State is applicable where the national legislature was responsible for the infringement in question.

17 In Joined Cases C-6/90 and C-9/90 Francovich and Others [1991] ECR I-5357, paragraph 37, the Court held that it is a principle of Community law that Member States are obliged to make good loss and damage caused to individuals by breaches of Community law for which they can be held responsible.

18 The German, Irish and Netherlands Governments contend that Member States are required to make good loss or damage caused to individuals only where the provisions breached are not directly effective: in Francovich and Others the Court simply sought to fill a lacuna in the system for safeguarding rights of individuals. In so far as national law affords individuals a right of action enabling them to assert their rights under directly effective provisions of Community law, it is unnecessary, where such provisions are breached, also to grant them a right to reparation founded directly on Community law.

wać poza tym prawa do odszkodowania opartego bezpośrednio na prawie wspólnotowym w wypadku naruszenia tego rodzaju przepisów.

19 Argumentacji tej nie można uwzględnić.

20 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem możliwość powoływania się przez podmioty prawa na stosowane bezpośrednio postanowienia traktatu przed sądami krajowymi stanowi jedynie gwarancję minimalną i nie jest sama z siebie wystarczająca do zapewnienia pełnego i całkowitego stosowania traktatu (zob., w szczególności, wyroki z dnia 15 października 1986 r. w sprawie 168/85 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 2945, pkt 11; z dnia 26 lutego 1991 r. w sprawie C-120/88 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-621, pkt 10, i z dnia 26 lutego 1991 r. w sprawie C-119/89 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-641, pkt 9). Możliwość ta, mająca na celu zapewnienie pierwszeństwa stosowania przepisów prawa wspólnotowego przed przepisami krajowymi, nie zawsze zapewnia, że jednostka będzie w stanie skorzystać z przysługujących jej na mocy prawa wspólnotowego uprawnień, a w szczególności, że nie poniesie szkody z powodu naruszenia tego prawa przez państwo członkowskie. Jak wynika zaś z pkt 33 ww. wyroku w sprawie Francovich i in., pełna skuteczność prawa wspólnotowego byłaby zagrożona, gdyby jednostki nie mogły uzyskać odszkodowania w przypadku uszczerbku dla ich uprawnień spowodowanego naruszeniem prawa wspólnotowego.

21 Sytuacja taka występuje wówczas, gdy jednostka poszkodowana wskutek braku transpozycji dyrektywy, nie mogąc powołać się przed sądem krajowym bezpośrednio na przepisy tej dyrektywy ze względu na ich niewystarczająco precyzyjny i bezwarunkowy charakter, wnosi skargę odszkodowawczą przeciwko państwu winnemu uchybienia z tytułu naruszenia art. 189 akapit trzeci traktatu. W takich okolicznościach, które występowały we wspomnianej sprawie Francovich i in., odszkodowanie ma na celu zrekompensowanie szkodliwych dla beneficjentów dyrektywy skutków braku jej transpozycji w jednym z państw członkowskich.

22 Podobnie jest w przypadku naruszenia prawa mającego źródło bezpośrednio w normie wspólnotowej, na którą jednostka może powołać się przed sądem krajowym. W takiej sytuacji prawo do odszkodowania jest właśnie nieuniknionym następstwem bezpośredniej skuteczności przepisów wspólnotowych, których naruszenie znajduje się u źródła szkody.

23 W niniejszym przypadku wiadomo, że stanowiące przedmiot sprawy przepisy wspólnotowe, to jest art. 30 traktatu w sprawie C-46/93 i art. 52 traktatu w sprawie C-48/93, są bezpośrednio skuteczne w tym sensie, że

19 That argument cannot be accepted.

20 The Court has consistently held that the right of individuals to rely on the directly effective provisions of the Treaty before national courts is only a minimum guarantee and is not sufficient in itself to ensure the full and complete implementation of the Treaty (see, in particular, Case 168/85 Commission v Italy [1986] ECR 2945, paragraph 11, Case C-120/88 Commission v Italy [1991] ECR I-621, paragraph 10, and C-119/89 Commission v Spain [1991] ECR I-641, paragraph 9). The purpose of that right is to ensure that provisions of Community law prevail over national provisions. It cannot, in every case, secure for individuals the benefit of the rights conferred on them by Community law and, in particular, avoid their sustaining damage as a result of a breach of Community law attributable to a Member State. As appears from paragraph 33 of the judgment in Francovich and Others, the full effectiveness of Community law would be impaired if individuals were unable to obtain redress when their rights were infringed by a breach of Community law.

21 This will be so where an individual who is a victim of the non-transposition of a directive and is precluded from relying on certain of its provisions directly before the national court because they are insufficiently precise and unconditional, brings an action for damages against the defaulting Member State for breach of the third paragraph of Article 189 of the Treaty. In such circumstances, which obtained in the case of Francovich and Others, the purpose of reparation is to redress the injurious consequences of a Member State's failure to transpose a directive as far as beneficiaries of that directive are concerned.

22 It is all the more so in the event of infringement of a right directly conferred by a Community provision upon which individuals are entitled to rely before the national courts. In that event, the right to reparation is the necessary corollary of the direct effect of the Community provision whose breach caused the damage sustained.

23 In this case, it is undisputed that the Community provisions at issue, namely Article 30 of the Treaty in Case C-46/93 and Article 52 in Case C-48/93, have direct effect in the sense that they confer on individuals rights

stanowią dla jednostek źródło uprawnień, na które mogą się one bezpośrednio powoływać przed sądami krajowymi. Naruszenie tego rodzaju przepisów może prowadzić do odszkodowania.

- 24 Rząd niemiecki utrzymuje ponadto, że generalne prawo jednostek do odszkodowania mogłoby zostać ustanowione wyłącznie w drodze ustawodawczej, a uznanie istnienia takiego prawa na drodze sądowej jest sprzeczne z podziałem kompetencji między instytucjami Wspólnoty a państwami członkowskimi oraz z równowagą instytucjonalną ustanowioną w traktacie.
- 25 W tej kwestii należy podkreślić, że kwestia zasady i zakresu odpowiedzialności państwa za szkody wynikające z naruszenia zobowiązań ciążących na nim na mocy prawa wspólnotowego dotyczy wykładni traktatu, co należy do kompetencji Trybunału.
- 26 W niniejszym przypadku, podobnie jak we wspomnianej sprawie *Francovich i in.*, problem wykładni został Trybunałowi przedstawiony do rozstrzygnięcia przez sądy krajowe na podstawie art. 177 traktatu.
- 27 W sytuacji braku w traktacie postanowień normujących wprost i w sposób precyzyjny konsekwencje naruszenia przez państwa członkowskie prawa wspólnotowego obowiązkiem Trybunału jest, w ramach powierzonego mu w art. 164 zadania czuwania nad przestrzeganiem prawa w wykładni i stosowaniu traktatu, rozstrzygnąć tego rodzaju kwestię zgodnie z powszechnie przyjętymi zasadami wykładni, a w szczególności z uwzględnieniem podstawowych zasad wspólnotowego porządku prawnego oraz, ewentualnie, zasad podstawowych wspólnych dla systemów prawnych państw członkowskich.
- 28 Zresztą to właśnie do ogólnych zasad wspólnych dla prawa państw członkowskich odsyła art. 215 akapit drugi traktatu w zakresie odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty za szkody spowodowane przez jej instytucje lub jej funkcjonariuszy w wykonywaniu ich zadań.
- 29 Ustanowiona wprost w art. 215 traktatu zasada odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty jest jedynie wyrazem ogólnej zasady znanej w porządkach prawnych państw członkowskich, zgodnie z którą bezprawne działanie lub zaniechanie powoduje powstanie obowiązku naprawienia wyrządzonej szkody. Na mocy tego postanowienia powstaje również zobowiązanie organów władz publicznych do naprawienia szkód wyrządzonych przy wykonywaniu przez nie ich zadań.
- 30 Należy poza tym zauważyć, że w znacznej liczbie krajowych systemów prawnych zasady odpowiedzialności państwa zostały wypracowane w decydującym stopniu na drodze sądowej.

upon which they are entitled to rely directly before the national courts. Breach of such provisions may give rise to reparation.

- 24 The German Government further submits that a general right to reparation for individuals could be created only by legislation and that for such a right to be recognized by judicial decision would be incompatible with the allocation of powers as between the Community institutions and the Member States and with the institutional balance established by the Treaty.
- 25 It must, however, be stressed that the existence and extent of State liability for damage ensuing as a result of a breach of obligations incumbent on the State by virtue of Community law are questions of Treaty interpretation which fall within the jurisdiction of the Court.
- 26 In this case, as in *Francovich and Others*, those questions of interpretation have been referred to the Court by national courts pursuant to Article 177 of the Treaty.
- 27 Since the Treaty contains no provision expressly and specifically governing the consequences of breaches of Community law by Member States, it is for the Court, in pursuance of the task conferred on it by Article 164 of the Treaty of ensuring that in the interpretation and application of the Treaty the law is observed, to rule on such a question in accordance with generally accepted methods of interpretation, in particular by reference to the fundamental principles of the Community legal system and, where necessary, general principles common to the legal systems of the Member States.
- 28 Indeed, it is to the general principles common to the laws of the Member States that the second paragraph of Article 215 of the Treaty refers as the basis of the non-contractual liability of the Community for damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties.
- 29 The principle of the non-contractual liability of the Community expressly laid down in Article 215 of the Treaty is simply an expression of the general principle familiar to the legal systems of the Member States that an unlawful act or omission gives rise to an obligation to make good the damage caused. That provision also reflects the obligation on public authorities to make good damage caused in the performance of their duties.
- 30 In any event, in many national legal systems the essentials of the legal rules governing State liability have been developed by the courts.

- 31 Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał stwierdził już, w ww. wyroku w sprawie Francovich i in., pkt 35, że zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które można mu przypisać, jest nieodłączną częścią systemu traktatu.
- 32 Stąd zasada ta znajduje zastosowanie w każdym przypadku naruszenia prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie, niezależnie od charakteru organu, którego działanie lub zaniechanie leży u podstaw uchybienia.
- 33 Co więcej, w związku z podstawowym wymogiem wspólnotowego porządku prawnego, jakim jest jednolite stosowanie prawa wspólnotowego (zob., w szczególności, wyrok z dnia 21 lutego 1991 r. w sprawach połączonych C-143/88 i C-92/89 Zuckerfabrik, Rec. str. I-415, pkt 26), obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej jednostce poprzez naruszenie prawa wspólnotowego nie może być uzależniony od wewnętrznych zasad rozdziału kompetencji między konstytucyjnymi organami władzy.
- 34 Trzeba w tej kwestii stwierdzić, jak podkreśla rzecznik generalny w pkt 38 opinii, że w międzynarodowym porządku prawnym państwo, które ponosi odpowiedzialność za naruszenie zobowiązań międzynarodowych, również postrzegane jest jako jedność, niezależnie od tego, czy naruszenie będące przyczyną szkody przypisać należy organom władzy ustawodawczej, sądowniczej czy wykonawczej. Musi tak być też we wspólnotowym porządku prawnym, tym bardziej że wszystkie instytucje państwowe, w tym organy władzy ustawodawczej, są w wykonywaniu swoich zadań zobowiązane do poszanowania zasad ustanowionych w prawie wspólnotowym i mogących normować bezpośrednio sytuację jednostek.
- 35 W związku z powyższym okoliczność, że zarzucane uchybienie można zgodnie z wewnętrznym porządkiem prawnym przypisać krajowemu ustawodawcy, nie zwalnia z obowiązku spełnienia niezbędnych wymogów ochrony uprawnień jednostek powołujących się przed sądami krajowymi na prawo wspólnotowe, a w tym przypadku na prawo do naprawienia szkody wyrządzonej poprzez to uchybienie.
- 36 Stąd sądom krajowym należy odpowiedzieć w ten sposób, że zasada, zgodnie z którą państwa członkowskie zobowiązane są naprawić szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które można im przypisać, znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy zarzucane uchybienie przypisuje się krajowemu ustawodawcy.

- 31 In view of the foregoing considerations, the Court held in Francovich and Others, at paragraph 35, that the principle of State liability for loss and damage caused to individuals as a result of breaches of Community law for which it can be held responsible is inherent in the system of the Treaty.
- 32 It follows that that principle holds good for any case in which a Member State breaches Community law, whatever be the organ of the State whose act or omission was responsible for the breach.
- 33 In addition, in view of the fundamental requirement of the Community legal order that Community law be uniformly applied (see, in particular, Joined Cases C-143/88 and C-92/89 Zuckerfabrik Suederdithmarschen and Zuckerfabrik Soest [1991] ECR I-415, paragraph 26), the obligation to make good damage caused to individuals by breaches of Community law cannot depend on domestic rules as to the division of powers between constitutional authorities.
- 34 As the Advocate General points out in paragraph 38 of his Opinion, in international law a State whose liability for breach of an international commitment is in issue will be viewed as a single entity, irrespective of whether the breach which gave rise to the damage is attributable to the legislature, the judiciary or the executive. This must apply a fortiori in the Community legal order since all State authorities, including the legislature, are bound in performing their tasks to comply with the rules laid down by Community law directly governing the situation of individuals.
- 35 The fact that, according to national rules, the breach complained of is attributable to the legislature cannot affect the requirements inherent in the protection of the rights of individuals who rely on Community law and, in this instance, the right to obtain redress in the national courts for damage caused by that breach.
- 36 Consequently, the reply to the national courts must be that the principle that Member States are obliged to make good damage caused to individuals by breaches of Community law attributable to the State is applicable where the national legislature was responsible for the breach in question.

W przedmiocie przesłanek umożliwiających dochodzenie odpowiedzialności państwa z tytułu działań i zaniechań krajowego ustawodawcy sprzecznych z prawem wspólnotowym (drugie pytanie w sprawie C-46/93 i pierwsze pytanie w sprawie C-48/93)

- 37 Poprzez te pytania sądy krajowe wnoszą do Trybunału o określenie przesłanek, na jakich prawo wspólnotowe nakazuje, w okolicznościach niniejszej sprawy, naprawienie szkody wyrządzonej jednostce poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które można przypisać państwu członkowskiemu.
- 38 W kwestii tej należy przypomnieć, że o ile odpowiedzialność państwa członkowskiego wynika z prawa wspólnotowego, o tyle przesłanki, na jakich daje ona prawo do odszkodowania, uzależnione są od charakteru naruszenia prawa wspólnotowego będącego źródłem wyrządzonej szkody (ww. wyrok w sprawie Francovich i in., pkt 38).
- 39 Określenie tych przesłanek wymaga wzięcia pod uwagę przede wszystkim właściwych prawu wspólnotowemu zasad będących podstawą odpowiedzialności państwa, to jest pełnej skuteczności norm wspólnotowych i skutecznej ochrony praw, których są one źródłem, a także zobowiązania do współpracy, ciężącego na państwach członkowskich na mocy art. 5 traktatu (ww. wyrok w sprawie Francovich i in., pkt 31–36).
- 40 Ponadto należy, jak podkreśliła to Komisja i rządy, które przedstawiły uwagi, odwołać się do orzecznictwa Trybunału w przedmiocie odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty.
- 41 Po pierwsze bowiem art. 215 akapit drugi traktatu odsyła w dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty do ogólnych zasad wspólnych dla porządków prawnych państw członkowskich, z których Trybunał czerpie również, w braku norm pisanych, w innych dziedzinach prawa.
- 42 Po drugie przesłanki dochodzenia odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom na skutek naruszenia prawa wspólnotowego nie mogą być, bez szczególnego powodu, odmienne od zasad normujących odpowiedzialność Wspólnoty w porównywalnych okolicznościach. Stopień ochrony praw przysługujących jednostkom na podstawie prawa wspólnotowego nie może bowiem różnić się w zależności od krajowego lub wspólnotowego charakteru organu, który spowodował szkodę.
- 43 Zasady wywiedzione przez Trybunał z art. 215 traktatu, zwłaszcza w odniesieniu do odpowiedzialności z tytułu aktów normatywnych, uwzględniają w szczególności złożoność sytuacji, jaką należy uregulować, trudności w stosowaniu lub wykładni obowiązujących aktów oraz zakres swobodnego uznania, jakim dysponuje organ wydający kwestionowany akt.

Conditions under which the State may incur liability for acts and omissions of the national legislature contrary to Community law (second question in Case C-46/93 and first question in Case C-48/93)

- 37 By these questions, the national courts ask the Court to specify the conditions under which a right to reparation of loss or damage caused to individuals by breaches of Community law attributable to a Member State is, in the particular circumstances, guaranteed by Community law.
- 38 Although Community law imposes State liability, the conditions under which that liability gives rise to a right to reparation depend on the nature of the breach of Community law giving rise to the loss and damage (Francovich and Others, paragraph 38).
- 39 In order to determine those conditions, account should first be taken of the principles inherent in the Community legal order which form the basis for State liability, namely, first, the full effectiveness of Community rules and the effective protection of the rights which they confer and, second, the obligation to cooperate imposed on Member States by Article 5 of the Treaty (Francovich and Others, paragraphs 31 to 36).
- 40 In addition, as the Commission and the several governments which submitted observations have emphasized, it is pertinent to refer to the Court's case-law on non-contractual liability on the part of the Community.
- 41 First, the second paragraph of Article 215 of the Treaty refers, as regards the non-contractual liability of the Community, to the general principles common to the laws of the Member States, from which, in the absence of written rules, the Court also draws inspiration in other areas of Community law.
- 42 Second, the conditions under which the State may incur liability for damage caused to individuals by a breach of Community law cannot, in the absence of particular justification, differ from those governing the liability of the Community in like circumstances. The protection of the rights which individuals derive from Community law cannot vary depending on whether a national authority or a Community authority is responsible for the damage.
- 43 The system of rules which the Court has worked out with regard to Article 215 of the Treaty, particularly in relation to liability for legislative measures, takes into account, inter alia, the complexity of the situations to be regulated, difficulties in the application or interpretation of the texts and, more particularly, the margin of discretion available to the author of the act in question.

44 Orzecznictwo Trybunału dotyczące pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty, szczególnie w odniesieniu do aktów normatywnych wymagających dokonania rozstrzygnięć z zakresu polityki gospodarczej, zostało wypracowane właśnie z uwzględnieniem szerokiego zakresu swobodnego uznania, jakim dysponują instytucje we wdrażaniu polityk wspólnotowych.

45 Zawiężająca koncepcja odpowiedzialności Wspólnoty za działania o charakterze prawodawczym znajduje bowiem wytłumaczenie z tej racji, że, po pierwsze, wykonywania zadań ustawodawczych, nawet jeżeli istnieje sądowa kontrola zgodności z prawem aktów normatywnych, nie powinna ograniczać perspektywa wnoszenia pozwów odszkodowawczych za każdym razem, gdy interes ogólny Wspólnoty wymagać będzie wydania przepisów mogących naruszyć interesy jednostek, a po drugie, w kontekście prawnym charakteryzującym się szerokim zakresem swobodnego uznania, niezbędnym przy wdrażaniu polityk wspólnotowych, Wspólnota może zostać pociągnięta do odpowiedzialności wyłącznie w razie oczywistego i poważnego naruszenia przez instytucję granic przysługujących jej uprawnień (wyrok z dnia 25 maja 1978 r. w sprawach połączonych 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 i 40/77 HNL przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. 1209, pkt 5 i 6).

46 Przypomniawszy powyższe, należy stwierdzić, że ustawodawca krajowy, podobnie zresztą jak instytucje Wspólnoty, działając w dziedzinie unormowanej prawem wspólnotowym, nie zawsze dysponuje szerokim zakresem swobodnego uznania. Prawo to może nałożyć zobowiązania co do rezultatu albo co do konkretnego postępowania lub zaniechania, ograniczające, nieraz w znacznym stopniu, przysługujący mu zakres uznania. Z taką sytuacją mamy do czynienia na przykład w przypadku gdy, jak w okolicznościach wspomnianej sprawy Francovich i in., państwo członkowskie zobowiązane jest na mocy art. 189 traktatu do podjęcia w określonym terminie wszelkich działań niezbędnych do osiągnięcia rezultatu przewidzianego w dyrektywie. W tym przypadku okoliczność, że konieczne działania należą do właściwości krajowego ustawodawcy, jest bez znaczenia z punktu widzenia dochodzenia odpowiedzialności państwa za brak transpozycji dyrektywy.

47 Natomiast gdy państwo działa w dziedzinie, w której dysponuje szerokim zakresem swobodnego uznania, porównywalnym z tym, jaki przysługuje instytucjom Wspólnoty przy wdrażaniu polityk wspólnotowych, przesłanki dochodzenia jego odpowiedzialności winny być co do zasady podobne, jak przesłanki odpowiedzialności Wspólnoty w podobnych sytuacjach.

44 Thus, in developing its case-law on the non-contractual liability of the Community, in particular as regards legislative measures involving choices of economic policy, the Court has had regard to the wide discretion available to the institutions in implementing Community policies.

45 The strict approach taken towards the liability of the Community in the exercise of its legislative activities is due to two considerations. First, even where the legality of measures is subject to judicial review, exercise of the legislative function must not be hindered by the prospect of actions for damages whenever the general interest of the Community requires legislative measures to be adopted which may adversely affect individual interests. Second, in a legislative context characterized by the exercise of a wide discretion, which is essential for implementing a Community policy, the Community cannot incur liability unless the institution concerned has manifestly and gravely disregarded the limits on the exercise of its powers (Joined Cases 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 and 40/77 HNL and Others v Council and Commission [1978] ECR 1209, paragraphs 5 and 6).

46 That said, the national legislature ° like the Community institutions ° does not systematically have a wide discretion when it acts in a field governed by Community law. Community law may impose upon it obligations to achieve a particular result or obligations to act or refrain from acting which reduce its margin of discretion, sometimes to a considerable degree. This is so, for instance, where, as in the circumstances to which the judgment in Francovich and Others relates, Article 189 of the Treaty places the Member State under an obligation to take, within a given period, all the measures needed in order to achieve the result required by a directive. In such a case, the fact that it is for the national legislature to take the necessary measures has no bearing on the Member State's liability for failing to transpose the directive.

47 In contrast, where a Member State acts in a field where it has a wide discretion, comparable to that of the Community institutions in implementing Community policies, the conditions under which it may incur liability must, in principle, be the same as those under which the Community institutions incur liability in a comparable situation.

48 W okolicznościach sporu przed sądem krajowym w sprawie C-46/93 ustawodawca niemiecki wydał przepisy w dziedzinie produktów żywnościowych, a konkretnie w zakresie piwa. W braku harmonizacji na szczeblu wspólnotowym ustawodawca krajowy dysponował w tej dziedzinie szerokim zakresem swobodnego uznania w ustanawianiu przepisów dotyczących jakości piwa na rynku.

49 Jeśli chodzi o okoliczności faktyczne sprawy C-48/93, ustawodawca w Zjednoczonym Królestwie również dysponował szerokim zakresem swobodnego uznania. Sporne przepisy dotyczyły bowiem, po pierwsze, rejestracji statków, która to dziedzina, wzięwszy pod uwagę stopień rozwoju prawa wspólnotowego, należy do kompetencji państw członkowskich, a po drugie, rybołówstwa, czyli sektora, w którym wdrażana jest wspólna polityka pozostawiająca państwom członkowskim pewien zakres uznania.

50 Okazuje się więc w obu przypadkach, że ustawodawca niemiecki i ustawodawca w Zjednoczonym Królestwie zmuszeni byli dokonywać podobnych rozstrzygnięć, jak instytucje Wspólnoty wydające akty normatywne z dziedziny polityk wspólnotowych.

51 W takiej sytuacji prawo do odszkodowania na podstawie prawa wspólnotowego uzależnione jest od spełnienia łącznie trzech przesłanek, a mianowicie że naruszona norma prawna jest dla jednostek źródłem uprawnień, że postępowanie państwa wyczerpuje znamiona naruszenia prawa i wreszcie że istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem ciężącego na państwie zobowiązania a poniesioną przez poszkodowanego szkodą.

52 Przesłanki te spełniają bowiem po pierwsze wymóg pełnej skuteczności norm wspólnotowych i skutecznej ochrony wynikających z nich uprawnień.

53 Po drugie przesłanki te odpowiadają co do istoty przesłankom, jakie Trybunał wywiódł z art. 215 w orzecznictwie dotyczącym odpowiedzialności Wspólnoty za szkody wyrządzone jednostkom wskutek wydania przez jej instytucje niezgodnych z prawem aktów normatywnych.

54 Pierwsza z tych przesłanek jest w sposób oczywisty spełniona, jeśli chodzi o art. 30 traktatu, którego dotyczy sprawa C-46/93, i art. 52 traktatu, którego dotyczy sprawa C-48/93. Jakkolwiek bowiem art. 30 ustanawia zakaz dla państw członkowskich, jest również dla jednostek źródłem uprawnień podlegających ochronie sądów krajowych (wyrok z dnia 22 marca 1977 r. w sprawie 74/76 Iannelli i Volpi, Rec. str. 557, pkt 13). Podobnie

48 In the case which gave rise to the reference in Case C-46/93, the German legislature had legislated in the field of foodstuffs, specifically beer. In the absence of Community harmonization, the national legislature had a wide discretion in that sphere in laying down rules on the quality of beer put on the market.

49 As regards the facts of Case C-48/93, the United Kingdom legislature also had a wide discretion. The legislation at issue was concerned, first, with the registration of vessels, a field which, in view of the state of development of Community law, falls within the jurisdiction of the Member States and, secondly, with regulating fishing, a sector in which implementation of the common fisheries policy leaves a margin of discretion to the Member States.

50 Consequently, in each case the German and United Kingdom legislatures were faced with situations involving choices comparable to those made by the Community institutions when they adopt legislative measures pursuant to a Community policy.

51 In such circumstances, Community law confers a right to reparation where three conditions are met: the rule of law infringed must be intended to confer rights on individuals; the breach must be sufficiently serious; and there must be a direct causal link between the breach of the obligation resting on the State and the damage sustained by the injured parties.

52 Firstly, those conditions satisfy the requirements of the full effectiveness of the rules of Community law and of the effective protection of the rights which those rules confer.

53 Secondly, those conditions correspond in substance to those defined by the Court in relation to Article 215 in its case-law on liability of the Community for damage caused to individuals by unlawful legislative measures adopted by its institutions.

54 The first condition is manifestly satisfied in the case of Article 30 of the Treaty, the relevant provision in Case C-46/93, and in the case of Article 52, the relevant provision in Case C-48/93. Whilst Article 30 imposes a prohibition on Member States, it nevertheless gives rise to rights for individuals which the national courts must protect (Case 74/76 Iannelli & Volpi v Meroni [1977] ECR 557, paragraph 13). Likewise, the essence of

art. 52 traktatu jest źródłem uprawnień dla jednostek (wyrok z dnia 21 czerwca 1974 r. w sprawie 2/74 Reyners, Rec. str. 631, pkt 25).

55 Jeśli chodzi o drugą przesłankę, zarówno w odniesieniu do odpowiedzialności Wspólnoty na podstawie art. 215, jak i w odniesieniu do odpowiedzialności państw członkowskich z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego, rozstrzygające znaczenie dla stwierdzenia, czy wyczerpane zostały znamiona naruszenia prawa, ma oczywiste i poważne wykroczenie przez państwo członkowskie lub przez instytucję Wspólnoty poza granice przysługującego im swobodnego uznania.

56 W tej kwestii wśród elementów, jakie właściwy sąd winien wziąć pod uwagę, należy wymienić stopień jasności i precyzji naruszonej normy, zakres swobodnego uznania, jaki naruszona norma pozostawia władzom krajowym lub wspólnotowym, umyślny lub nieumyślny charakter popełnionego uchybienia lub spowodowanej szkody, usprawiedliwiony lub nieusprawiedliwiony charakter ewentualnego błędu w stosowaniu prawa, okoliczność, że postępowanie jednej z instytucji Wspólnoty mogło przyczynić się do zaniechania, wydania lub utrzymania w mocy przepisów lub praktyki krajowej sprzecznych z prawem wspólnotowym.

57 W każdym razie znamiona naruszenia prawa wspólnotowego są w sposób oczywisty wyczerpane, jeżeli uchybienie trwało mimo ogłoszenia wyroku stwierdzającego zarzucane uchybienie, wydania orzeczenia prejudycjalnego lub istnienia utrwalonego orzecznictwa Trybunału w danej dziedzinie, z których wynika bezprawny charakter omawianego postępowania.

58 W niniejszym przypadku Trybunał nie może zastępować swoją oceną oceny sądów krajowych, gdyż tylko one są właściwe do dokonywania ustaleń faktycznych w zawisłych przed nimi sprawach oraz do stwierdzenia będących ich przedmiotem naruszeń prawa wspólnotowego. Trybunał uznaje jednak za stosowne przypomnieć pewne okoliczności, które sądy krajowe mogłyby wziąć pod uwagę.

59 W sprawie C-46/93 odróżnić trzeba więc kwestię utrzymania w mocy przez ustawodawcę niemieckiego przepisów Biersteuergesetz dotyczących czystości piwa, a ustanawiających zakaz wprowadzania do obrotu pod nazwą „Bier” piwa importowanego z innych państw członkowskich i zgodnie z prawem produkowanego według odmiennych receptur, od kwestii utrzymania w mocy przepisów tej samej ustawy dotyczących zakazu importu piwa zawierającego dodatki. Naruszenie przez ustawodawstwo niemieckie art. 30 traktatu w zakresie przepisów dotyczących nazwy sprzedawanego produktu trudno byłoby bowiem uznać za usprawiedliwione, biorąc pod uwagę, że niezgodność tego rodzaju przepisów z art. 30 stała się oczywista w świetle wcześniejszego orzecznictwa Try-

Article 52 is to confer rights on individuals (Case 2/74 Reyners [1974] ECR 631, paragraph 25).

55 As to the second condition, as regards both Community liability under Article 215 and Member State liability for breaches of Community law, the decisive test for finding that a breach of Community law is sufficiently serious is whether the Member State or the Community institution concerned manifestly and gravely disregarded the limits on its discretion.

56 The factors which the competent court may take into consideration include the clarity and precision of the rule breached, the measure of discretion left by that rule to the national or Community authorities, whether the infringement and the damage caused was intentional or involuntary, whether any error of law was excusable or inexcusable, the fact that the position taken by a Community institution may have contributed towards the omission, and the adoption or retention of national measures or practices contrary to Community law.

57 On any view, a breach of Community law will clearly be sufficiently serious if it has persisted despite a judgment finding the infringement in question to be established, or a preliminary ruling or settled case-law of the Court on the matter from which it is clear that the conduct in question constituted an infringement.

58 While, in the present cases, the Court cannot substitute its assessment for that of the national courts, which have sole jurisdiction to find the facts in the main proceedings and decide how to characterize the breaches of Community law at issue, it will be helpful to indicate a number of circumstances which the national courts might take into account.

59 In Case C-46/93 a distinction should be drawn between the question of the German legislature's having maintained in force provisions of the Biersteuergesetz concerning the purity of beer prohibiting the marketing under the designation "Bier" of beers imported from other Member States which were lawfully produced in conformity with different rules, and the question of the retention of the provisions of that same law prohibiting the import of beers containing additives. As regards the provisions of the German legislation relating to the designation of the product marketed, it would be difficult to regard the breach of Article 30 by that legislation as an excusable error, since the incompatibility of such rules with Article 30 was manifest in the light of earlier decisions of the Court, in

bunału, a w szczególności wyroku z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 Rewe-Zentral (Rec. str. 649), zwanego „Cassis de Dijon”, i z dnia 9 grudnia 1981 r. w sprawie 193/80 Komisja przeciwko Włochom (Rec. str. 3019). Natomiast przesłanki oceny zgodności z prawem wspólnotowym zakazu stosowania dodatków, jakimi dysponował ustawodawca krajowy, biorąc pod uwagę istniejące orzecznictwo w tej dziedzinie, były znacznie mniej jednoznaczne do czasu wydania ww. wyroku z dnia 12 marca 1987 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, w którym Trybunał uznał ten zakaz za sprzeczny z art. 30.

60 Szereg uwag sformułować można również w odniesieniu do przepisów krajowych będących przedmiotem sprawy C-48/93.

61 Decyzję ustawodawcy w Zjednoczonym Królestwie o wprowadzeniu w Merchant Shipping Act 1988 przepisów dotyczących warunków rejestracji statków rybackich należy oceniać odmiennie w zależności od tego, czy chodzi o przepisy uzależniające rejestrację od warunku obywatelstwa, które stanowią bezpośrednią dyskryminację, sprzeczną w sposób oczywisty z prawem wspólnotowym, czy o przepisy ustanawiające warunek miejsca pobytu lub zamieszkania właścicieli i użytkowników statków.

62 Wymóg spełnienia tych dwóch warunków zrazu wydaje się sprzeczny, w szczególności, z art. 52 traktatu, lecz Zjednoczone Królestwo próbowało uzasadnić go celami wspólnej polityki rybołówstwa. W ww. wyroku w sprawie Factortame II Trybunał odrzucił to uzasadnienie.

63 Dokonując oceny, czy powyższe postępowanie Zjednoczonego Królestwa wyczerpuje znamiona naruszenia prawa, sąd krajowy może wziąć pod uwagę, między innymi, wątpliwości prawne związane ze szczególnymi cechami wspólnej polityki rybołówstwa, postępowanie Komisji, która przedstawiła Zjednoczonemu Królestwu swoje stanowisko w stosownym czasie, oraz ocenę poziomu pewności prawa wspólnotowego dokonaną przez sądy krajowe w ramach postępowań o zastosowanie środków tymczasowych wszczętych przez jednostki dotknięte przepisami Merchant Shipping Act.

64 Trzeba wreszcie wziąć pod uwagę twierdzenie Rawlings (Trawling) Ltd, 37. powoda w sprawie C-48/93, zgodnie z którym Zjednoczone Królestwo nie podjęło bezzwłocznie działań niezbędnych w celu wykonania ww. postanowienia prezesa Trybunału z dnia 10 października 1989 r. w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, co jego zdaniem spowodowało niepotrzebne zwiększenie poniesionej przez nią szkody. Okoliczność tę, kwestionowaną wprawdzie w sposób wyraźny przez rząd Zjednoczonego Królestwa na rozprawie, sąd krajowy winien uznać, gdyby okazała się prawdziwa, samą w sobie za postępowanie

particular Case 120/78 Rewe-Zentral [1979] ECR 649 ("Cassis de Dijon") and Case 193/80 Commission v Italy [1981] ECR 3019 ("vinegar"). In contrast, having regard to the relevant case-law, the criteria available to the national legislature to determine whether the prohibition of the use of additives was contrary to Community law were significantly less conclusive until the Court's judgment of 12 March 1987 in Commission v Germany, cited above, in which the Court held that prohibition to be incompatible with Article 30.

60 A number of observations may likewise be made about the national legislation at issue in Case C-48/93.

61 The decision of the United Kingdom legislature to introduce in the Merchant Shipping Act 1988 provisions relating to the conditions for the registration of fishing vessels has to be assessed differently in the case of the provisions making registration subject to a nationality condition, which constitute direct discrimination manifestly contrary to Community law, and in the case of the provisions laying down residence and domicile conditions for vessel owners and operators.

62 The latter conditions are prima facie incompatible with Article 52 of the Treaty in particular, but the United Kingdom sought to justify them in terms of the objectives of the common fisheries policy. In the judgment in Factortame II, cited above, the Court rejected that justification.

63 In order to determine whether the breach of Article 52 thus committed by the United Kingdom was sufficiently serious, the national court might take into account, inter alia, the legal disputes relating to particular features of the common fisheries policy, the attitude of the Commission, which made its position known to the United Kingdom in good time, and the assessments as to the state of certainty of Community law made by the national courts in the interim proceedings brought by individuals affected by the Merchant Shipping Act.

64 Lastly, consideration should be given to the assertion made by Rawlings (Trawling) Ltd, the 37th claimant in Case C-48/93, that the United Kingdom failed to adopt immediately the measures needed to comply with the Order of the President of the Court of 10 October 1989 in Commission v United Kingdom, cited above, and that this needlessly increased the loss it sustained. If this allegation ° which was certainly contested by the United Kingdom at the hearing ° should prove correct, it should be regarded by the national court as constituting in itself a manifest and, therefore, sufficiently serious breach of Community law.

oczywiście bezprawne, a więc wyczerpujące znamiona naruszenia prawa wspólnotowego.

65 W odniesieniu do trzeciej przesłanki, do sądów krajowych należy zbadać istnienie bezpośredniego związku przyczynowego między naruszeniem ciężącego na państwie zobowiązania a szkodą, jaką ponieśli poszkodowani.

66 Trzy omówione powyżej przesłanki są konieczne i wystarczające do powstania po stronie jednostek prawa do odszkodowania, co nie wyklucza możliwości dochodzenia odpowiedzialności państwa na mniej restrykcyjnych zasadach na podstawie prawa krajowego.

67 Jak wynika z pkt 41–43 ww. wyroku w sprawie Francovich i in., z zastrzeżeniem prawa do odszkodowania wynikającego bezpośrednio z prawa wspólnotowego w razie spełnienia przesłanek wspomnianych w punkcie poprzednim, państwo winno naprawić skutki wyrządzonej szkody w ramach krajowego prawa zobowiązań, przy czym zasady odszkodowania określone w obowiązującym ustawodawstwie krajowym nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zob. również wyrok z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 199/82 San Giorgio, Rec. str. 3595).

68 Z tego punktu widzenia ograniczenia napotkane w krajowych porządkach prawnych w zakresie odpowiedzialności pozaumownej władz publicznych, wynikające z wykonywania funkcji ustawodawczej, mogą powodować, że skorzystanie przez jednostki z gwarantowanego w prawie wspólnotowym prawa do naprawienia szkody wynikającej z jego naruszenia będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

69 W niniejszym przypadku, w sprawie C-46/93, sąd krajowy stawia w szczególności pytanie, czy prawo krajowe może poddać ewentualne prawo do odszkodowania takim samym ograniczeniom jak w przypadku naruszenia przez ustawę przepisów wyższego rzędu, na przykład w razie naruszenia ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec przez zwykłą ustawę federalną.

70 W tej kwestii należy stwierdzić, że o ile nałożenie tego rodzaju ograniczeń zdaje się być zgodne z zakazem ustanawiania zasad mniej korzystnych niż dotyczące podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym, o tyle zbadać trzeba, czy tego rodzaju ograniczenia nie powodują w praktyce, że uzyskanie odszkodowania będzie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

65 As for the third condition, it is for the national courts to determine whether there is a direct causal link between the breach of the obligation borne by the State and the damage sustained by the injured parties.

66 The aforementioned three conditions are necessary and sufficient to found a right in individuals to obtain redress, although this does not mean that the State cannot incur liability under less strict conditions on the basis of national law.

67 As appears from paragraphs 41, 42 and 43 of Francovich and Others, cited above, subject to the right to reparation which flows directly from Community law where the conditions referred to in the preceding paragraph are satisfied, the State must make reparation for the consequences of the loss and damage caused in accordance with the domestic rules on liability, provided that the conditions for reparation of loss and damage laid down by national law must not be less favourable than those relating to similar domestic claims and must not be such as in practice to make it impossible or excessively difficult to obtain reparation (see also Case 199/82 Amministrazione delle Finanze dello Stato v San Giorgio [1983] ECR 3595).

68 In that regard, restrictions that exist in domestic legal systems as to the non-contractual liability of the State in the exercise of its legislative function may be such as to make it impossible in practice or excessively difficult for individuals to exercise their right to reparation, as guaranteed by Community law, of loss or damage resulting from the breach of Community law.

69 In Case C-46/93 the national court asks in particular whether national law may subject any right to compensation to the same restrictions as apply where a law is in breach of higher-ranking national provisions, for instance, where an ordinary Federal law infringes the Grundgesetz of the Federal Republic of Germany.

70 While the imposition of such restrictions may be consistent with the requirement that the conditions laid down should not be less favourable than those relating to similar domestic claims, it is still to be considered whether such restrictions are not such as in practice to make it impossible or excessively difficult to obtain reparation.

71 Tymczasem nałożony w prawie niemieckim w wypadku naruszenia przez ustawę przepisów wyższego rzędu warunek uzależniający odszkodowanie od tego, by działanie lub zaniechanie ustawodawcy dotyczyło sytuacji indywidualnej, powoduje w praktyce, że rzeczywiste uzyskanie naprawienia szkody wynikającej z naruszenia prawa wspólnotowego byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, zważywszy że zadania krajowego ustawodawcy dotyczą co do zasady społeczności, nie zaś osób lub kategorii osób, które można by rozważać indywidualnie.

72 Warunek taki, uniemożliwiający sądom krajowym wykonanie obowiązku zapewnienia pełnej skuteczności prawa wspólnotowego poprzez skuteczną ochroną praw jednostek, należy wykluczyć w przypadku uchybienia prawu wspólnotowemu, które można przypisać krajowemu ustawodawcy.

73 Podobnie ewentualny warunek dochodzenia odpowiedzialności władz publicznych, jaki co do zasady nakłada prawo angielskie, w postaci konieczności udowodnienia nadużycia władzy w wykonywaniu funkcji publicznych (misfeasance in public office), co nie może mieć miejsca w przypadku ustawodawcy, również może spowodować w praktyce, że uzyskanie naprawienia szkody wynikającej z naruszenia prawa wspólnotowego, które można przypisać krajowemu ustawodawcy, byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

74 Na pytania postawione przez sądy krajowe należy zatem odpowiedzieć w ten sposób, że w przypadku naruszenia przez państwo członkowskie prawa wspólnotowego, które można przypisać krajowemu ustawodawcy działającemu w dziedzinie, w której dysponuje on szerokim zakresem swobodnego uznania w dokonywaniu rozstrzygnięć prawodawczych, poszkodowanym jednostkom przysługuje prawo do odszkodowania, jeżeli naruszona norma prawa wspólnotowego ma na celu ustanowienie na ich korzyść uprawnień, postępowanie państwa wyczerpuje znamiona naruszenia prawa oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a szkodą wyrządzoną jednostce. Z tym zastrzeżeniem państwo winno naprawić skutki wyrządzonej szkody w ramach krajowego prawa zobowiązań, przy czym zasady odszkodowania określone w obowiązującym ustawodawstwie krajowym nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

W przedmiocie możliwości uzależnienia odszkodowania od stwierdzenia winy (trzecie pytanie w sprawie C-46/93)

71 The condition imposed by German law where a law is in breach of higher-ranking national provisions, which makes reparation dependent upon the legislature's act or omission being referable to an individual situation, would in practice make it impossible or extremely difficult to obtain effective reparation for loss or damage resulting from a breach of Community law, since the tasks falling to the national legislature relate, in principle, to the public at large and not to identifiable persons or classes of person.

72 Since such a condition stands in the way of the obligation on national courts to ensure the full effectiveness of Community law by guaranteeing effective protection for the rights of individuals, it must be set aside where an infringement of Community law is attributable to the national legislature.

73 Likewise, any condition that may be imposed by English law on State liability requiring proof of misfeasance in public office, such an abuse of power being inconceivable in the case of the legislature, is also such as in practice to make it impossible or extremely difficult to obtain effective reparation for loss or damage resulting from a breach of Community law where the breach is attributable to the national legislature.

74 Accordingly, the reply to the questions from the national courts must be that, where a breach of Community law by a Member State is attributable to the national legislature acting in a field in which it has a wide discretion to make legislative choices, individuals suffering loss or injury thereby are entitled to reparation where the rule of Community law breached is intended to confer rights upon them, the breach is sufficiently serious and there is a direct causal link between the breach and the damage sustained by the individuals. Subject to that reservation, the State must make good the consequences of the loss or damage caused by the breach of Community law attributable to it, in accordance with its national law on liability. However, the conditions laid down by the applicable national laws must not be less favourable than those relating to similar domestic claims or framed in such a way as in practice to make it impossible or excessively difficult to obtain reparation.

The possibility of making reparation conditional upon the existence of fault (third question in Case C-46/93)

75 Poprzez trzecie pytanie Bundesgerichtshof dąży w istocie do ustalenia, czy sąd krajowy, w ramach obowiązującego ustawodawstwa krajowego, może uzależnić odszkodowanie od stwierdzenia winy umyślnej lub niedbalstwa organu państwa, któremu przypisuje się uchybienie.

76 Należy po pierwsze stwierdzić, że pojęcie winy, jak wynika z akt sprawy, nie ma tego samego znaczenia w różnych systemach prawnych.

77 Następnie przypomnieć trzeba, co wynika z odpowiedzi udzielonej na poprzednie pytanie, że gdy naruszenie prawa wspólnotowego przypisać można państwu członkowskiemu działającemu w dziedzinie, w której dysponuje ono szerokim zakresem swobodnego uznania w dokonywaniu rozstrzygnięć prawodawczych, uznanie istnienia prawa do odszkodowania na podstawie prawa wspólnotowego uzależnione jest między innymi od warunku, by postępowanie państwa wyczerpywało znamiona naruszenia prawa.

78 Pewne elementy o charakterze obiektywnym i subiektywnym, które w ramach krajowego systemu prawnego związane są z pojęciem winy, mają więc istotne znaczenie dla oceny, czy wyczerpane zostały znamiona naruszenia prawa wspólnotowego (zob. kwestie, o których mowa w pkt 56 i 57 powyżej).

79 Stąd zobowiązanie do naprawienia szkody wyrządzonej jednostce nie może być uzależnione od spełnienia warunku opartego na pojęciu winy wykraczającym poza wyczerpanie znamion naruszenia prawa wspólnotowego. Nałożenie tego rodzaju dodatkowego warunku oznaczałoby bowiem zakwestionowanie prawa do odszkodowania mającego podstawę we wspólnotowym porządku prawnym.

80 W związku z tym sądowi krajowemu należy odpowiedzieć w ten sposób, że nie może on w ramach obowiązującego ustawodawstwa krajowego uzależnić odszkodowania od stwierdzenia wykraczającej poza wyczerpanie znamion naruszenia prawa wspólnotowego winy umyślnej lub niedbalstwa organu państwa, któremu przypisuje się uchybienie.

W przedmiocie materialnego zakresu odszkodowania [czwarte pytanie lit. a) w sprawie C-46/93 i drugie pytanie w sprawie C-48/93]

81 Poprzez te pytania sądy krajowe wnoszą w istocie do Trybunału o ustalenie kryteriów pozwalających określić zakres odszkodowania, do jakiego zobowiązane jest państwo członkowskie, któremu przypisano uchybienie.

82 W kwestii tej należy podkreślić, że naprawienie szkody wyrządzonej jednostce poprzez naruszenie prawa wspólnotowego powinno być współ-

75 By its third question, the Bundesgerichtshof essentially seeks to establish whether, pursuant to the national legislation which it applies, the national court is entitled to make reparation conditional upon the existence of fault (whether intentional or negligent) on the part of the organ of the State to which the infringement is attributable.

76 As is clear from the case-file, the concept of fault does not have the same content in the various legal systems.

77 Next, it follows from the reply to the preceding question that, where a breach of Community law is attributable to a Member State acting in a field in which it has a wide discretion to make legislative choices, a finding of a right to reparation on the basis of Community law will be conditional, inter alia, upon the breach having been sufficiently serious.

78 So, certain objective and subjective factors connected with the concept of fault under a national legal system may well be relevant for the purpose of determining whether or not a given breach of Community law is serious (see the factors mentioned in paragraphs 56 and 57 above).

79 The obligation to make reparation for loss or damage caused to individuals cannot, however, depend upon a condition based on any concept of fault going beyond that of a sufficiently serious breach of Community law. Imposition of such a supplementary condition would be tantamount to calling in question the right to reparation founded on the Community legal order.

80 Accordingly, the reply to the question from the national court must be that, pursuant to the national legislation which it applies, reparation of loss or damage cannot be made conditional upon fault (intentional or negligent) on the part of the organ of the State responsible for the breach, going beyond that of a sufficiently serious breach of Community law.

The actual extent of the reparation (question 4(a) in Case C-46/93 and the second question in Case C-48/93)

81 By these questions, the national courts essentially ask the Court to identify the criteria for determination of the extent of the reparation due by the Member State responsible for the breach.

82 Reparation for loss or damage caused to individuals as a result of breaches of Community law must be commensurate with the loss or dam-

mierne do poniesionej szkody, tak by zapewnić rzeczywistą ochronę praw tej jednostki.

83 W braku przepisów wspólnotowych w tej dziedzinie porządek prawny każdego z państw członkowskich ustalać powinien kryteria pozwalające określić zakres odszkodowania, przy czym nie mogą one być mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i w żadnym wypadku nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

84 Trzeba w szczególności uściślić, że ustalając rozmiar szkody podlegającej naprawieniu, sąd krajowy może badać, czy poszkodowany wykazał się stosowną starannością w celu uniknięcia szkody lub ograniczenia jej zakresu oraz czy wykorzystał on w stosownym czasie wszystkie przysługujące mu środki prawne.

85 Zgodnie bowiem z ogólną zasadą wspólną dla systemów prawnych państw członkowskich poszkodowany winien, pod groźbą konieczności samodzielnego pokrycia szkody, wykazać się stosowną starannością w celu ograniczenia zakresu szkody (wyrok z dnia 19 maja 1992 r. w sprawach połączonych C-104/89 i C-37/90 Mulder i in. przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. I-3061, pkt 33).

86 Bundesgerichtshof stawia pytanie, czy prawo krajowe może ograniczać w sposób generalny zobowiązanie do odszkodowania do szkód na niektórych dobrach indywidualnych szczególnie chronionych, na przykład szkód na własności, czy też winno ono obejmować także utracone przez powoda korzyści. Dodaje on, że w prawie niemieckim możliwości wprowadzania na rynek produktów pochodzących z innych państw członkowskich nie uznaje się za część podlegających ochronie aktywów przedsiębiorstwa.

87 W tej kwestii należy stwierdzić, że w przypadku naruszenia prawa wspólnotowego nie można dopuścić całkowitego wykluczenia utraconych korzyści z zakresu szkody podlegającej naprawieniu. Zwłaszcza bowiem w odniesieniu do sporów o charakterze gospodarczym i handlowym takie całkowite wykluczenie utraconych korzyści może w rzeczywistości spowodować, że uzyskanie naprawienia szkody stanie się niemożliwe.

88 Jeśli chodzi o poszczególne elementy szkody wymienione w drugim pytaniu Divisional Court, prawo wspólnotowe nie narzuca określonych kryteriów. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie w przedmiocie tych elementów szkody zgodnie z obowiązującym prawem krajowym, z za-

age sustained so as to ensure the effective protection for their rights.

83 In the absence of relevant Community provisions, it is for the domestic legal system of each Member State to set the criteria for determining the extent of reparation. However, those criteria must not be less favourable than those applying to similar claims based on domestic law and must not be such as in practice to make it impossible or excessively difficult to obtain reparation.

84 In particular, in order to determine the loss or damage for which reparation may be granted, the national court may inquire whether the injured person showed reasonable diligence in order to avoid the loss or damage or limit its extent and whether, in particular, he availed himself in time of all the legal remedies available to him.

85 Indeed, it is a general principle common to the legal systems of the Member States that the injured party must show reasonable diligence in limiting the extent of the loss or damage, or risk having to bear the damage himself (Joined Cases C-104/89 and C-37/90 Mulder and Others v Council and Commission [1992] ECR I-3061, paragraph 33).

86 The Bundesgerichtshof asks whether national legislation may generally limit the obligation to make reparation to damage done to certain, specifically protected individual interests, for example property, or whether it should also cover loss of profit by the claimants. It states that the opportunity to market products from other Member States is not regarded in German law as forming part of the protected assets of the undertaking.

87 Total exclusion of loss of profit as a head of damage for which reparation may be awarded in the case of a breach of Community law cannot be accepted. Especially in the context of economic or commercial litigation, such a total exclusion of loss of profit would be such as to make reparation of damage practically impossible.

88 As for the various heads of damage referred to in the Divisional Court's second question, Community law imposes no specific criteria. It is for the national court to rule on those heads of damage in accordance with the domestic law which it applies, subject to the requirements set out in paragraph 83 above.

strzeżeniem wymogów omówionych w pkt 83 powyżej.

89 Jeśli chodzi, w szczególności, o zasądzenie odszkodowania „przykładowego” (exemplary damages), sprecyzować należy, że ten sposób odszkodowania oparty jest w prawie wewnętrznym, jak wskazuje sąd krajowy, na stwierdzeniu wrogiego, arbitralnego i niekonstytucyjnego działania władz. Gdy postępowanie takie może stanowić naruszenie prawa wspólnotowego lub je pogłębić, nie można wykluczyć przyznania przykładowego odszkodowania w ramach powództwa opartego na prawie wspólnotowym, jeżeli tego rodzaju odszkodowanie mogłoby zostać przyznane w ramach podobnego powództwa opartego na prawie krajowym.

90 Należy zatem sądom krajowym odpowiedzieć w ten sposób, że odszkodowanie, do którego zobowiązane są państwa członkowskie, za szkody wyrządzone przez nie jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, winno być współmierne do poniesionej szkody. W braku przepisów wspólnotowych w tej dziedzinie porządek prawny każdego z państw członkowskich ustalać powinien kryteria pozwalające określić zakres odszkodowania, przy czym nie mogą one być mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i w żadnym wypadku nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. Przepisy krajowe ograniczające w sposób generalny podlegającą naprawieniu szkodę wyłącznie do szkód na określonych dobrach indywidualnych szczególnie chronionych, z wykluczeniem utraconych przez jednostkę korzyści, byłyby niezgodne z prawem wspólnotowym. Winna istnieć możliwość przyznania w ramach powództwa opartego na prawie wspólnotowym odszkodowania o charakterze szczególnym, tego rodzaju jak odszkodowanie „przykładowe” przewidziane w prawie angielskim, jeżeli może ono zostać przyznane w ramach podobnego powództwa opartego na prawie krajowym.

W kwestii okresu objętego odszkodowaniem [czwarte pytanie lit. b) w sprawie C-46/93]

91 W pytaniu tym sąd krajowy zapytuje, czy naprawieniu podlegają także szkody poniesione przed ogłoszeniem wyroku Trybunału stwierdzającego uchybienie.

92 Jak wynika z odpowiedzi udzielonej na drugie pytanie, prawo do odszkodowania na podstawie prawa wspólnotowego istnieje pod warunkiem spełnienia przesłanek wskazanych powyżej w pkt 51.

93 Jedną z tych przesłanek jest, by postępowanie państwa wyczerpywało

89 As regards in particular the award of exemplary damages, such damages are based under domestic law, as the Divisional Court explains, on the finding that the public authorities concerned acted oppressively, arbitrarily or unconstitutionally. In so far as such conduct may constitute or aggravate a breach of Community law, an award of exemplary damages pursuant to a claim or an action founded on Community law cannot be ruled out if such damages could be awarded pursuant to a similar claim or action founded on domestic law.

90 Accordingly, the reply to the national courts must be that reparation by Member States of loss or damage which they have caused to individuals as a result of breaches of Community law must be commensurate with the loss or damage sustained. In the absence of relevant Community provisions, it is for the domestic legal system of each Member State to set the criteria for determining the extent of reparation. However, those criteria must not be less favourable than those applying to similar claims or actions based on domestic law and must not be such as in practice to make it impossible or excessively difficult to obtain reparation. National legislation which generally limits the damage for which reparation may be granted to damage done to certain, specifically protected individual interests not including loss of profit by individuals is not compatible with Community law. Moreover, it must be possible to award specific damages, such as the exemplary damages provided for by English law, pursuant to claims or actions founded on Community law, if such damages may be awarded pursuant to similar claims or actions founded on domestic law.

Extent of the period covered by reparation (question 4(b) in Case C-46/93)

91 By this question, the Bundesgerichtshof asks whether the damage for which reparation may be awarded extends to harm sustained before a judgment is delivered by the Court finding that an infringement has been committed.

92 Following from the reply to the second question, the right to reparation under Community law exists where the conditions set out in paragraph 51 above are satisfied.

93 One of those conditions is that the breach of Community law must have

znamiona naruszenia prawa wspólnotowego. Uprzedni wyrok Trybunału stwierdzający uchybienie jest zaś wprawdzie okolicznością rozstrzygającą, ale bynajmniej nie konieczną do uznania tej przesłanki za spełnioną (zob. pkt 55–57 niniejszego wyroku).

94 Przyjęcie, że odszkodowanie, do którego zobowiązane jest państwo członkowskie, mogłoby być ograniczone do szkód poniesionych po ogłoszeniu wyroku Trybunału stwierdzającego uchybienie, oznaczałoby więc zakwestionowanie prawa do odszkodowania przysługującego na podstawie prawa wspólnotowego.

95 Ponadto uzależnienie odszkodowania od uprzedniego stwierdzenia przez Trybunał uchybienia prawu wspólnotowemu, które można przypisać państwu członkowskiemu, byłoby sprzeczne z zasadą skuteczności prawa wspólnotowego, gdyż wykluczałoby jakiekolwiek prawo do odszkodowania do czasu wniesienia przez Komisję skargi na podstawie art. 169 traktatu i stwierdzenia przez Trybunał zarzucanego uchybienia. Tymczasem prawa jednostek mające źródło w przepisach wspólnotowych bezpośrednio skutecznych w porządku wewnętrznym państw członkowskich nie mogą być uzależnione od oceny przez Komisję zasadności wniesienia przeciwko państwu członkowskiemu skargi na podstawie art. 169 traktatu ani od wydania przez Trybunał ewentualnego wyroku stwierdzającego uchybienie (podobnie wyrok z dnia 14 grudnia 1982 r. w sprawach połączonych 314/81, 315/81, 316/81 i 83/82 Waterkeyn i in., Rec. str. 4337, pkt 16).

96 Na postawione pytanie należy zatem odpowiedzieć w ten sposób, że ciężące na państwach członkowskich zobowiązanie naprawienia szkody wyrządzonej jednostce poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które można im przypisać, nie może być ograniczone wyłącznie do szkód poniesionych po ogłoszeniu wyroku Trybunału stwierdzającego zarzucane uchybienie.

W przedmiocie wniosku o ograniczenie skutków wyroku w czasie

97 Rząd niemiecki wnosi do Trybunału o ograniczenie ciężącego ewentualnie na Republice Federalnej Niemiec zobowiązania do odszkodowania wyłącznie do szkód powstałych po ogłoszeniu wyroku w niniejszej sprawie, o ile poszkodowani nie wnieśli uprzednio pozwu lub podobnego środka prawnego. Jego zdaniem, takie ograniczenie w czasie skutków wyroku jest niezbędne z racji jego istotnych konsekwencji finansowych dla Republiki Federalnej Niemiec.

98 Założywszy, że sąd krajowy stwierdziłby spełnienie przesłanek dochodzenia odpowiedzialności Republiki Federalnej Niemiec w tym przy-

been sufficiently serious. The fact that there is a prior judgment of the Court finding an infringement will certainly be determinative, but it is not essential in order for that condition to be satisfied (see paragraphs 55, 56 and 57 of this judgment).

94 Were the obligation of the Member State concerned to make reparation to be confined to loss or damage sustained after delivery of a judgment of the Court finding the infringement in question, that would amount to calling in question the right to reparation conferred by the Community legal order.

95 In addition, to make the reparation of loss or damage conditional upon the requirement that there must have been a prior finding by the Court of an infringement of Community law attributable to a Member State would be contrary to the principle of the effectiveness of Community law, since it would preclude any right to reparation so long as the presumed infringement had not been the subject of an action brought by the Commission under Article 169 of the Treaty and of a finding of an infringement by the Court. Rights arising for individuals out of Community provisions having direct effect in the domestic legal systems of the Member States cannot depend on the Commission's assessment of the expediency of taking action against a Member State pursuant to Article 169 of the Treaty or on the delivery by the Court of any judgment finding an infringement (see, to this effect, Joined Cases 314/81, 315/81, 316/81 and 83/82 Waterkeyn and Others [1982] ECR 4337, paragraph 16).

96 Accordingly, the reply to the national court's question must be that the obligation for Member States to make good loss or damage caused to individuals by breaches of Community law attributable to the State cannot be limited to damage sustained after the delivery of a judgment of the Court finding the infringement in question.

The request that the temporal effects of the judgment should be limited

97 The German Government requests the Court to limit any damage to be made good by the Federal Republic of Germany to loss or damage sustained after delivery of judgment in this case, in so far as the victims did not bring legal proceedings or make an equivalent claim before. It considers that such a temporal limitation of the effects of this judgment is necessary owing to the scale of its financial consequences for the Federal Republic of Germany.

98 It must be borne in mind that, were the national court to find that the conditions for liability of the Federal Republic of Germany are satisfied

padku, przypomnieć należy, że państwo byłoby zobowiązane do naprawienia spowodowanej szkody w ramach prawa krajowego. Warunki materialne i formalne odszkodowania określone w poszczególnych krajowych systemach prawnych mogą uwzględniać zasadę bezpieczeństwa prawnego.

99 Przypomnieć jednakże należy, że warunki te nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i w żadnym wypadku nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmierne utrudnione (ww. wyrok w sprawie Francovich i in., pkt 43).

100 Biorąc powyższe pod uwagę, nie ma potrzeby, by Trybunał ograniczał w czasie skutki niniejszego wyroku.

W przedmiocie kosztów

101 Koszty poniesione przez rządy duński, niemiecki, grecki, hiszpański, francuski, irlandzki, niderlandzki i Zjednoczonego Królestwa oraz przez Komisję Wspólnot Europejskich, które przedstawiły Trybunałowi uwagi, nie podlegają zwrotowi. Dla stron postępowań przed sądami krajowymi niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny w stosunku do postępowań zawisłych przed tymi sądami, zatem rozstrzygnięcie o kosztach należy do nich.

Z powyższych względów

TRYBUNAŁ,

stanowiąc w przedmiocie pytań skierowanych do niego przez Bundesgerichtshof postanowieniem z dnia 28 stycznia 1993 r. i przez High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court postanowieniem z dnia 18 listopada 1992 r., orzeka, co następuje:

- 1) Zasada, zgodnie z którą państwa członkowskie zobowiązane są naprawić szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które można im przypisać, znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy zarzucane uchybienie przypisuje się krajowemu ustawodawcy.
- 2) W przypadku naruszenia przez państwo członkowskie prawa wspólnotowego, które można przypisać krajowemu ustawodawcy działającemu w dziedzinie, w której dysponuje on szerokim zakresem swobodnego uznania w dokonywaniu rozstrzygnięć prawodawczych, poszkodowanym jednostkom przysługuje prawo do odszkodowania, jeżeli naruszona norma prawa wspólnotowego ma na celu ustanowienie na ich korzyść uprawnień, postępowanie państwa wyczerpuje znamiona naruszenia prawa oraz istnieje bezpośredni związek przyczy-

in this case, the State would have to make good the consequences of the damage caused within the framework of its domestic law on liability. Substantive and procedural conditions laid down by national law on reparation of damage are able to take account of the requirements of the principle of legal certainty.

99 However, those conditions may not be less favourable than those relating to similar domestic claims and must not be such as in practice to make it impossible or excessively difficult to obtain reparation (Francovich and Others, paragraph 43).

100 In view of the foregoing, there is no need for the Court to limit the temporal effects of this judgment.

Decision on costs

Costs

101 The costs incurred by the Danish, German, Greek, Spanish, French, Irish and Netherlands Governments, the United Kingdom and the Commission of the European Communities, which have submitted observations to the Court, are not recoverable. Since these proceedings are, for the parties to the main proceedings, a step in the proceedings pending before the national courts, the decision on costs is a matter for those courts.

Operative part

On those grounds,

THE COURT,

in answer to the questions referred to it by the Bundesgerichtshof, by order of 28 January 1993, and by the High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, by order of 18 November 1992, hereby rules:

nowy między tym naruszeniem a szkodą wyrządzoną jednostce. Z tym zastrzeżeniem państwo winno naprawić skutki wyrządzonej szkody w ramach krajowego prawa zobowiązań, przy czym zasady odszkodowania określone w obowiązującym ustawodawstwie krajowym nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

- 3) Sąd krajowy nie może w ramach obowiązującego ustawodawstwa krajowego uzależnić odszkodowania od stwierdzenia wykraczającej poza wyczerpanie znamion naruszenia prawa wspólnotowego winy umyślnej lub niedbalstwa organu państwa, któremu przypisuje się uchybienie.
- 4) Odszkodowanie, do którego zobowiązane są państwa członkowskie, za szkody wyrządzone przez nie jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, winno być współmierne do poniesionej szkody. W braku przepisów wspólnotowych w tej dziedzinie porządek prawny każdego z państw członkowskich ustalać powinien kryteria pozwalające określić zakres odszkodowania, przy czym nie mogą one być mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i w żadnym wypadku nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. Przepisy krajowe ograniczające w sposób generalny podlegającą naprawieniu szkodę wyłącznie do szkód na określonych dobrach indywidualnych szczególnie chronionych, z wykluczeniem utraconych przez jednostkę korzyści, byłyby niezgodne z prawem wspólnotowym. Winna istnieć możliwość przyznania w ramach powództwa opartego na prawie wspólnotowym odszkodowania o charakterze szczególnym, tego rodzaju jak odszkodowanie „przykładne” przewidziane w prawie angielskim, jeżeli może ono zostać przyznane w ramach podobnego powództwa opartego na prawie krajowym.
- 5) Ciężące na państwach członkowskich zobowiązanie naprawienia szkody wyrządzonej jednostce poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które można im przypisać, nie może być ograniczone wyłącznie do szkód poniesionych po ogłoszeniu wyroku Trybunału stwierdzającego zarzucane uchybienie.

[podpisy członków Trybunału]

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 5 marca 1996 r. [podpisy sekretarza i prezesa]

Dokument nr 1.5.
Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 2005 r.
w sprawie C-105/03
Postępowanie karne przeciwko Marii Pupino
[Pupino]

Zb.Orz. 2005 s. I-5285
 WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)
 z dnia 16 czerwca 2005 r. (*)

W sprawie C-105/03,

mającej za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 35 UE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez sędziego śledczego Tribunale di Firenze (Włochy) postanowieniem z dnia 3 lutego 2003 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 5 marca 2003 r., w postępowaniu karnym przeciwko

Marii Pupino

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, Prezes, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, A. Borg Barthet, prezesi izb, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues (sprawozdawca), P. Kuris, E. Juhász, G. Arestis i M. Ilešič, sędziowie.

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 października 2004 r.,

uwzględniając uwagi przedstawione:

- w imieniu M. Pupino, przez M. Guagliani i D. Tanzarellę, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego, przez I. M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, oraz przez P. Gentilego, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu greckiego, przez A. Samoni-Rantou i K. Boskovitsa, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu francuskiego, przez R. Abrahama, G. de Berguesa, i C. Isidoro, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niderlandzkiego, przez H. G. Sevenster i C. Wissels, działające w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: włoski.

Źródło: strona internetowa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

Document No 1.5.
Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2005.
Criminal proceedings against Maria Pupino.
Case C-105/03

Parties

In Case C-105/03,

REFERENCE for a preliminary ruling under Article 35 EU by the judge in charge of preliminary enquiries at the Tribunale di Firenze (Italy), made by decision of 3 February 2003, received at the Court on 5 March 2003, in criminal proceedings against

Maria Pupino

THE COURT (Grand Chamber),

composed of V. Skouris, President, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta and A. Borg Barthet, Presidents of Chambers, N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues (Rapporteur), P. Kuris, E. Juhász, G. Arestis and M. Ilešič, Judges

Advocate General: J. Kokott,

Registrar: L. Hewlett, Principal Administrator,

having regard to the written procedure and further to the hearing on 26 October 2004,

after considering the observations submitted on behalf of:

- Mrs Pupino, represented by M. Guagliani and D. Tanzarella, avvocati,
- the Italian Government, represented by I.M. Braguglia, acting as Agent, assisted by P. Gentili, avvocato dello Stato,
- the Greek Government, represented by A. Samoni-Rantou and K. Boskovits, acting as Agents,
- the French Government, represented by R. Abraham, G. de Bergues and C. Isidoro, acting as Agents,
- the Netherlands Government, represented by H.G. Sevenster and C. Wissels, acting as Agents,

- w imieniu rządu portugalskiego, przez L. Fernandes, działającego w charakterze pełnomocnika,
 - w imieniu rządu szwedzkiego, przez A. Krusego i K. Wistrand, działających w charakterze pełnomocników,
 - w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa, przez R. Caudwell i E. O'Neill, działające w charakterze pełnomocników, oraz przez M. Hoskinsa, barrister,
 - w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich, przez M. Condou-Durande i L. Visaggio, działających w charakterze pełnomocników,
 po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 11 listopada 2004 r.,
 wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni przepisów art. 2, 3 i 8 decyzji ramowej Rady 2001/220/WSiSW z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym (Dz.U. Dz 82, str. 1, dalej zwanej „decyzją ramową”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania karnego toczącego się przeciwko M. Pepino, nauczycielce przedszkola, której został przedstawiony zarzut bicia dzieci, które w czasie zdarzeń miały poniżej pięciu lat.

Ramy prawne

Prawo Unii Europejskiej

Traktat o Unii Europejskiej

- 3 Zgodnie z brzmieniem art. 34 ust. 2 UE w wersji zmienionej Traktatem z Amsterdamu, które to postanowienie mieści się w Tytułe VI Traktatu o Unii Europejskiej, zatytułowanym „Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych”:

„Rada, w stosownej formie i według właściwych procedur przewidzianych w niniejszym tytule, przyjmuje środki i sprzyja współpracy, przyczyniając się do osiągnięcia przez Unię jej celów. W związku z tym, stanowiąc jednomyślnie z inicjatywy Państwa Członkowskiego lub Komisji, Rada może:

[...]

b) podejmować decyzje ramowe w celu zbliżania przepisów ustawowych i wykonawczych. Decyzje ramowe wiążą Państwa Członkowskie w od-

- the Portuguese Government, represented by L. Fernandes, acting as Agent,
 - the Swedish Government, represented by A. Kruse and K. Wistrand, acting as Agents,
 - the United Kingdom Government, represented by R. Caudwell and E. O'Neill, acting as Agents, assisted by M. Hoskins, Barrister,
 - the Commission of the European Communities, represented by M. Condou-Durande and L. Visaggio, acting as Agents,
 after hearing the Opinion of the Advocate General at the sitting on 11 November 2004,
 gives the following

Judgment

Grounds

- 1 The reference for a preliminary ruling concerns the interpretation of Articles 2, 3 and 8 of Council Framework Decision 2001/220/JHA of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings (OJ 2001 L 82, p. 1; 'the Framework Decision').
- 2 The reference has been made in the context of criminal proceedings against Mrs Pupino, a nursery school teacher charged with inflicting injuries on pupils aged less than five years at the time of the facts.

Legal background

European Union Law

The Treaty on European Union

- 3 Under Article 34(2) EU, in the version resulting from the Treaty of Amsterdam, which forms part of Title VI of the Treaty on European Union, headed 'Provisions on police and judicial cooperation in criminal matters':

'The Council shall take measures and promote cooperation, using the appropriate form and procedures as set out in this Title, contributing to the pursuit of the objectives of the Union. To that end, acting unanimously on the initiative of any Member State or of the Commission, the Council may:

...

b) adopt framework decisions for the purpose of approximation of the laws and regulations of the Member States. Framework decisions shall be binding upon the Member States as to the result to be achieved but

niesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiają jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Nie mogą one wywoływać skutku bezpośredniego.

[...]"

4 Artykuł 35 UE stanowi:

„1. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, z zastrzeżeniem warunków określonych w niniejszym artykule, jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni decyzji ramowych i decyzji, wykładni konwencji sporządzonych na mocy niniejszego tytułu oraz ważności i wykładni środków wykonawczych do tych konwencji.

2. Każde z Państw Członkowskich może, w oświadczeniu złożonym w chwili podpisywania Traktatu z Amsterdamu lub w jakimkolwiek późniejszym terminie, uznać właściwość Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w trybie prejudycjalnym na warunkach określonych w ustępie 1.

3. Państwo Członkowskie, składając oświadczenie na podstawie ustępu 2, wskazuje, że:

a) każdy sąd tego państwa, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego, może zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o rozpatrzenie w trybie prejudycjalnym pytania podniesionego w sprawie przed nim zawisłej i dotyczącego ważności lub wykładni aktu, o którym mowa w ustępie 1, jeżeli sąd ten uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku;

b) każdy sąd tego państwa może zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o rozpatrzenie w trybie prejudycjalnym pytania podniesionego w sprawie przed nim zawisłej i dotyczącego ważności lub wykładni aktu, o którym mowa w ustępie 1, jeżeli sąd ten uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku.

[...]"

5 Z informacji dotyczącej daty wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu, opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich w dniu 1 maja 1999 r. (Dz.U. L 114, str. 56) wynika, że Republika Włoska złożyła oświadczenie w trybie art. 35 ust. 2 UE, mocą którego uznała właściwość Trybunału Sprawiedliwości do orzekania na warunkach określonych w art. 35 ust. 3 lit. b) UE.

shall leave to the national authorities the choice of form and methods. They shall not entail direct effect;

...!

4 Article 35 EU provides:

1. The Court of Justice shall have jurisdiction, subject to the conditions laid down in this Article, to give preliminary rulings on the validity and interpretation of framework decisions, and decisions on the interpretation of conventions established under this Title and on the validity and interpretation of the measures implementing them.

2. By a declaration made at the time of signature of the Treaty of Amsterdam or at any time thereafter, any Member State shall be able to accept the jurisdiction of the Court of Justice to give preliminary rulings as specified in paragraph 1.

3. A Member State making a declaration pursuant to paragraph 2 shall specify that either:

a) any court or tribunal of that State against whose decisions there is no judicial remedy under national law may request the Court of Justice to give a preliminary ruling on a question raised in a case pending before it and concerning the validity or interpretation of an act referred to in paragraph 1 if that court or tribunal considers that a decision on the question is necessary to enable it to give judgment; or

b) any court or tribunal of that State may request the Court of Justice to give a preliminary ruling on a question raised in a case pending before it and concerning the validity or interpretation of an act referred to in paragraph 1 if that court or tribunal considers that a decision on the question is necessary to enable it to give judgment.

...!

5 The information published in the Official Journal of the European Communities of 1 May 1999 (OJ 1999 L 114, p. 56) on the date of entry into force of the Treaty of Amsterdam shows that the Italian Republic has made a declaration under Article 35(2) EU, whereby it has accepted the jurisdiction of the Court of Justice to rule in accordance with the arrangements under Article 35(3)(b) EU.

Decyzja ramowa

6 Zgodnie z brzmieniem art. 2 decyzji ramowej, zatytułowanego „Poszanowanie i uznawanie”:

„1. Każde Państwo Członkowskie w swoim systemie prawa karnego zapewnia ofiarom rzeczywistą i odpowiednią rolę. Państwo kontynuuje wszelkie wysiłki zmierzające do zapewnienia, aby ofiary w trakcie postępowania traktowane były z należyтым poszanowaniem godności jednostki, a także uznaje prawa oraz uzasadnione interesy ofiar, w szczególności w ramach [postępowania] karnego.

2. Każde Państwo Członkowskie zapewnia szczególnie wrażliwym [tj. podatnym na wiktyimizację] ofiarom szczególne traktowanie jak najlepiej odpowiadające ich sytuacji”.

7 Zgodnie z art. 3 decyzji ramowej, zatytułowanym „Wysłuchania oraz dostarczanie dowodów”:

„Każde Państwo Członkowskie zapewnia ofiarom możliwość wysłuchania ich w trakcie postępowania oraz możliwość dostarczania dowodów.

Każde Państwo Członkowskie podejmuje środki właściwe dla zapewnienia, aby jego władze przesłuchiwały ofiary wyłącznie w stopniu koniecznym dla [celów] postępowania karnego”.

8 Artykuł 8 decyzji ramowej zatytułowany „Prawo do ochrony” w ust. 4 stanowi:

„W przypadku gdy istnieje potrzeba ochrony ofiar w szczególności tych najbardziej wrażliwych [tj. najbardziej podatnych na wiktyimizację] przed skutkami dostarczania dowodów na sali rozpraw, każde Państwo Członkowskie zapewnia, aby ofiary mogły, w drodze decyzji podejmowanej przez sąd, zostać uprawnione do składania zeznań w sposób umożliwiający osiągnięcie tego celu, poprzez zastosowanie wszelkich środków zgodnych z podstawowymi zasadami prawnymi [tego państwa].”

9 Zgodnie z art. 17 decyzji ramowej każde Państwo Członkowskie wprowadzi w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do zapewnienia zgodności rzeczonych przepisów tej decyzji „[do] dnia 22 marca 2002 r.”.

Uregulowania krajowe

10 Artykuł 392 włoskiego kodeksu postępowania karnego (zwanego dalej „CPP”), usystematyzowany w ramach księgi V zatytułowanej „Postępowanie przygotowawcze i rozprawa wstępna”, stanowi:

The Framework Decision

6 Under Article 2 of the Framework Decision, headed 'Respect and recognition':

'1. Each Member State shall ensure that victims have a real and appropriate role in its criminal legal system. It shall continue to make every effort to ensure that victims are treated with due respect for the dignity of the individual during proceedings and shall recognise the rights and legitimate interests of victims with particular reference to criminal proceedings.

2. Each Member State shall ensure that victims who are particularly vulnerable can benefit from specific treatment best suited to their circumstances.'

7 Article 3 of the Framework Decision, headed 'Hearings and provision of evidence' provides:

'Each Member State shall safeguard the possibility for victims to be heard during proceedings and to supply evidence.

Each Member State shall take appropriate measures to ensure that its authorities question victims only insofar as necessary for the purpose of criminal proceedings.'

8 Article 8 of the Framework Decision, headed 'Right to protection', provides in paragraph 4:

'Each Member State shall ensure that, where there is a need to protect victims - particularly those most vulnerable - from the effects of giving evidence in open court, victims may, by decision taken by the court, be entitled to testify in a manner which will enable this objective to be achieved, by any appropriate means compatible with its basic legal principles.'

9 Under Article 17 of the Framework Decision, each Member State is required to bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with the Framework Decision 'not later than 22 March 2002'.

National legislation

10 Article 392 of the Codice di procedura penale (Italian Code of Criminal Procedure; 'the CPP'), which appears in Book V, Part II, Title VII, headed 'Preliminary enquiries and preliminary hearing', provides:

„W trakcie postępowania przygotowawczego prokurator i podejrzany mogą złożyć do sądu wnioski o przeprowadzenie, w trybie postępowania incydentalnego:

- a) dowodu z przesłuchania świadka, gdy istnieje uzasadniona obawa, iż osoba ta nie będzie mogła zostać przesłuchana w postępowaniu sądowym ze względu na niepoczytalność bądź inną poważną przeszkodę;
- b) dowodu z przesłuchania świadka, gdy biorąc pod uwagę konkretne i szczególne okoliczności istnieje uzasadniona obawa, iż osoba ta narażona jest na pobicie, groźby, propozycje bądź obietnice pieniędzy lub innych korzyści, zmierzające do uniemożliwienia jej złożenia zeznań bądź do złożenia przez nią fałszywych zeznań.

[...]

1 bis. W postępowaniach o przestępstwa z art. 600 bis, 600 bis, 600 ter, 600 quinquies, 609 bis, 609 ter, 609 quater, 609 quinquies i 609 octies kodeksu karnego [dotyczące przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajowości] prokurator lub podejrzany mogą również w innych przypadkach niż te, o których mowa w ust. 1, złożyć wnioski o przeprowadzenie, w trybie postępowania incydentalnego, dowodu z przesłuchania w charakterze świadka osoby w wieku poniżej lat szesnastu.

[...]”.

11 Zgodnie z art. 398 ust. 5 bis CPP:

„W przypadku postępowania przygotowawczego dotyczącego przestępstw z art. 600 bis, 600 ter, 600 quinquies, 609 bis, 609 ter, 609 quater, 609 quinquies i 609 octies kodeksu karnego, gdy wśród osób objętych postępowaniem dowodowym znajdują się małoletni w wieku poniżej lat szesnastu, postanowieniem [...] sędzia wyznacza miejsce, termin i szczególny sposób przeprowadzenia dowodu, jeśli jest to wskazane i konieczne ze względu na sytuację małoletniego. W tym celu przesłuchanie może zostać przeprowadzone również poza budynkiem sądu, w wyspecjalizowanej placówce, jeśli taka istnieje, bądź w miejscu zamieszkania małoletniego. Zeznania świadka powinny zostać utrwalone w całości za pomocą urządzenia rejestrującego obraz lub dźwięk. W przypadku braku sprzętu nagrywającego bądź personelu technicznego, należy skorzystać z opinii biegłego bądź eksperta technicznego. Nadto z przesłuchania winien zostać sporządzony protokół. Transkrypcji nagrań dokonuje się jedynie na wniosek stron”.

'1. During the preliminary enquiry, the Public Prosecutor's Office and the person being examined may ask the judge to take evidence under special arrangements:

- a) where there are reasonable grounds for believing that the witness cannot be heard in open court by reason of illness or serious impediment;
- b) where, on the basis of specific facts, there are reasonable grounds for believing that the witness is vulnerable to violence, threats, offers or promises of money or other benefits, to induce him or her not to testify or to give false testimony.

...

1a. In proceedings for offences under Articles 600a, 600b, 600d, 609a, 609c, 609d, and 609g of the criminal code [concerning sexual offences or offences with a sexual background], the Public Prosecutor's Office and the person being examined may ask for persons aged under 16 years to be heard in accordance with special arrangements even outside the cases referred to in paragraph 1.

...!

11 Under Article 398(5a) of the CPP:

'In enquiries concerning offences under Articles 600a, 600b, 600d, 609a, 609c, 609d, and 609g of the criminal code, where the evidence involves minors under 16, the judge shall determine by order the place, time and particular circumstances for hearing evidence where a minor's situation makes it appropriate and necessary. In such cases, the hearing can be held in a place other than the court, in special facilities or, failing that, at the minor's home. The witness statements must be fully documented by the use of sound and audiovisual recording equipment. Where recording equipment or technical personnel are not available, the judge shall use the expert report or technical advice procedures. The interview shall also be minuted. The recordings shall be transcribed only at the request of the parties.'

Stan faktyczny i pytanie prejudycjalne

12 Z postanowienia odsyłającego wynika, że w ramach postępowania karnego toczącego się przeciwko M. Pupino zarzuca się jej popełnienie w okresie od stycznia do lutego 2001 r. ciągu przestępstw „nadużycia środków dyscypliny”, w rozumieniu art. 571 włoskiego kodeksu karnego (zwanego dalej „CP”), wobec niektórych spośród swych wychowanków, którzy w chwili zdarzeń nie mieli ukończonych pięciu lat, w szczególności poprzez regularne ich bicie, straszenie zastosowaniem wobec nich środków uspokajających oraz zaklejanie im ust plastrem i zabranianie wychodzenia do toalety. Jednocześnie zarzuca się jej popełnienie w miesiącu lutym 2001 r. przestępstwa „kwalifikowanego naruszenia czynności ciała”, o którym mowa w art. 582, 585 i 576 CP w zw. z art. 61 pkt 2 i 11 kodeksu, poprzez uderzenie jednej z wychowanek, które doprowadziło do nieznaczego obrzęku okolicy czołowej. Postępowanie toczące się przed Tribunale di Firenze znajduje się w stadium postępowania przygotowawczego.

13 W tym miejscu sędzia odsyłający podnosi, że w prawie włoskim postępowanie karne składa się z dwóch odrębnych faz. W trakcie pierwszej fazy, którą jest postępowanie przygotowawcze, prokurator przeprowadza dochodzenie lub śledztwo i pod nadzorem sędziego śledczego gromadzi dowody, na podstawie których ocenia on następnie, czy należy umorzyć postępowanie czy też wnieść o skierowanie sprawy do sądu karnego. W tym ostatnim przypadku ostateczną decyzję przychyłającą się do wniosku prokuratora bądź umarzającą postępowanie podejmuje sędzia po przeprowadzeniu rozprawy ad hoc.

14 Potencjalna decyzja o postawieniu podejrzanego przed sądem rozpoczyna drugą fazę postępowania, zwaną fazą postępowania sądowego, w której sędzia śledczy nie bierze udziału. W tej fazie rozpoczyna się proces sensu stricto. Z reguły dopiero teraz ma miejsce przeprowadzenie dowodów z inicjatywy stron, w poszanowaniu zasady kontradyktoryjności. Sędzia odsyłający stwierdza, że to podczas rozpraw odbywających się w ramach procesu środki dowodowe wnioskowane przez strony mogą być dopuszczone jako dowody w procesowym znaczeniu tego słowa. W tych warunkach dowody zebrane przez prokuratora w fazie postępowania przygotowawczego celem podjęcia decyzji o tym, czy należy kontynuować postępowanie w fazie sądowej czy też wnieść o umorzenie sprawy, powinny zostać przedstawione na rozprawie o charakterze kontradyktoryjnym, przeprowadzonej w ramach procesu sensu stricto, aby mogły zostać w pełni zaliczone do „dowodów”.

Factual background and the question referred

12 The order for reference shows that, in the criminal proceedings against Mrs Pupino, it is alleged that, in January and February 2001, she committed several offences of 'misuse of disciplinary measures' within the meaning of Article 571 of the Italian Criminal Code ('the CP') against a number of her pupils aged less than five years at the time, by such acts as regularly striking them, threatening to give them tranquillisers and to put sticking plasters over their mouths, and forbidding them from going to the toilet. She is further charged that, in February 2001, she inflicted 'serious injuries', as referred to in Articles 582, 585 and 576 of the CP, in conjunction with Article 61(2) and (11) thereof, by hitting a pupil in such a way as to cause a slight swelling of the forehead. The proceedings before the Tribunale di Firenze are at the preliminary enquiry stage.

13 The referring court states in that respect that, under Italian law, criminal procedure comprises two distinct stages. During the first stage, namely that of the preliminary enquiry, the Public Prosecutor's Office makes enquiries and, under the supervision of the judge in charge of preliminary enquiries, gathers the evidence on the basis of which it will assess whether the prosecution should be abandoned or the matter should proceed to trial. The final decision on whether to allow the prosecution to proceed or to dismiss the matter is taken by the judge in charge of preliminary enquiries at the conclusion of an informal hearing.

14 A decision to send the examined person for trial opens the second stage of the proceedings, namely the adversarial stage, in which the judge in charge of preliminary enquiries does not take part. The proceedings proper begin with this stage. It is only at that stage that, as a rule, evidence must be taken at the initiative of the parties and in compliance with the adversarial principle. The referring court states that it is during the trial that the parties' submissions may be accepted as evidence within the technical sense of the term. In those circumstances, the evidence gathered by the Public Prosecutor's Office during the preliminary enquiry stage, in order to enable the Office to decide whether to institute criminal proceedings by proposing committal for trial or to ask for the matter to be closed, must be subjected to cross-examination during the trial proper in order to acquire the value of 'evidence' in the full sense.

15 Sędzia krajowy podkreśla, że istnieją jednak wyjątki od tej reguły, przewidziane w art. 392 CCP, który na mocy decyzji sędziego śledczego i przy poszanowaniu zasady kontradyktoryjności zezwala na antycypowanie przeprowadzenia dowodu poprzez przeprowadzenie go w fazie postępowania przygotowawczego w trybie incydentalnego postępowania wcześniejszego przeprowadzania dowodu. Tak zebrane dowody mają taką samą moc dowodową jak dowody zebrane w ramach drugiej fazy postępowania. Artykuł 392 ust. 1 bis CPP wprowadza możliwość zastosowania tego postępowania incydentalnego w przypadku, gdy chodzi o odebranie zeznań od osób w wieku poniżej szesnastu lat pokrzywdzonych w enumeratywnie wyliczonych przestępstwach [przeciwko wolności seksualnej i obyczajowości] i to również w innych przypadkach niż te, o których mowa w ust. 1 tego artykułu. W przypadku postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw z art. 392 ust. 1 bis CPP, artykuł 398 ust. 5 bis CPP zezwala ponadto temu samemu sędziemu na zarządzenie przeprowadzenia dowodu w szczególny sposób, który umożliwi ochronę zeznających małoletnich. Według sędziego odsyłającego, te dodatkowe odstępstwa służą ochronie zarówno godności, obyczajności i osobowości świadka, jak i autentyczności dowodu.

16 W sierpniu 2001 r. prokurator złożył w postępowaniu w sprawie głównej wniosek do sędziego śledczego o dopuszczenie dowodu z przesłuchania ośmiorga dzieci, będących świadkami i ofiarami przestępstw zarzuconych M. Pupino, w trybie incydentalnego postępowania wcześniejszego przeprowadzania dowodu na podstawie art. 392 ust. 1 bis CPP, uzasadniając to faktem, iż wstrzymanie się z przeprowadzeniem dowodu aż do kontradyktoryjnej rozprawy jest niemożliwe ze względu na wyjątkowo młody wiek świadków oraz nieuchronne zmiany w ich stanie rozwoju psychicznego, jak również ze względu na potencjalny psychologiczny proces wypierania. Prokurator domagał się również przeprowadzenia dowodu w specjalny sposób przewidziany w art. 398 ust. 5 bis CPP, zgodnie z którym przesłuchanie odbywa się na terenie wyspecjalizowanej placówki w sposób chroniący godność, prywatność i spokój zeznającego małoletniego oraz, w razie potrzeby, w obecności biegłego psychologa, a to ze względu na delikatny charakter sprawy i powagę czynów oraz na trudności związane z młodym wiekiem ofiar. M. Pupino wyraziła swój sprzeciw wobec tego wniosku, podnosząc, iż sytuacja ta nie mieści się w ramach żadnego z przypadków, o których mowa w art. 392 ust. 1 i 1 bis CPP.

17 Zdaniem sędziego odsyłającego, biorąc pod uwagę sporne przepisy krajowe, wniosek prokuratora powinien zostać oddalony, albowiem w przypadku takich zarzutów, jak stawiane podejrzaney, przepisy te nie przewi-

15 The national court states, however, that there are exceptions to that rule, laid down by Article 392 of the CPP, which allow evidence to be established early, during the preliminary enquiry period, on a decision of the judge in charge of preliminary enquiries and in compliance with the adversarial principle, by means of the Special Inquiry procedure. Evidence gathered in that way has the same probative value as that gathered during the second stage of the proceedings. Article 392(1a) of the CPP has introduced the possibility of using that special procedure when taking evidence from victims of certain restrictively listed offences (sexual offences or offences with a sexual background) aged less than 16 years, even outside the cases envisaged in paragraph 1 of that article. Article 398(5a) of the CPP also allows the same judge to order evidence to be taken, in the case of enquiries concerning offences referred to in Article 392(1a) of the CPP, under special arrangements allowing the protection of the minors concerned. According to the national court, those additional derogations are designed to protect, first, the dignity, modesty and character of a minor witness, and, secondly, the authenticity of the evidence.

16 In this case, the Public Prosecutor's Office asked the judge in charge of preliminary enquiries in August 2001 to take the testimony of eight children, witnesses and victims of the offences for which Mrs Pupino is being examined, by the special procedure for taking evidence early, pursuant to Article 392(1a) of the CPP, on the ground that such evidence could not be deferred until the trial on account of the witnesses' extreme youth, inevitable alterations in their psychological state, and a possible process of repression. The Public Prosecutor's Office also requested that evidence be gathered under the special arrangements referred to in Article 398(5a) of the CPP, whereby the hearing should take place in specially designed facilities, with arrangements to protect the dignity, privacy and tranquillity of the minors concerned, possibly involving an expert in child psychology by reason of the delicate and serious nature of the facts and the difficulties caused by the victims' young age. Mrs Pupino opposed that application, arguing that it did not fall within any of the cases envisaged by Article 392(1) and (1a) of the CPP.

17 The referring court states that, under the national provisions in question, the application of the Public Prosecutor's Office would have to be dismissed. Those provisions do not provide for the use of the Special Inquiry procedure, or for the use of special arrangements for gathering evidence,

dują stosowania incydentalnego postępowania wcześniejszego przeprowadzania dowodu ani stosowania szczególnych sposobów przeprowadzania dowodu, choć żadne powody nie stoją na przeszkodzie temu, aby dotyczyły one również innych przypadków niż te, o których mowa w art. 392 ust. 1 CPP, w których pokrzywdzonym jest małoletni. Wiele przestępstw pozostających poza zakresem stosowania art. 392 ust. 1 CPP mogłoby okazać się znacznie poważniejszymi z punktu widzenia pokrzywdzonych niż te, które są objęte tym przepisem. Z takim przypadkiem mamy do czynienia w postępowaniu głównym, gdzie zdaniem prokuratora M. Pepino znęcała się nad wieloma dziećmi w wieku poniżej lat pięciu, wywołując u nich urazy psychiczne.

18 Uznając, iż „abstrahując od istnienia bądź nieistnienia bezpośredniego skutku prawodawstwa wspólnotowego” sąd krajowy ma obowiązek „interpretowania prawa krajowego w świetle brzmienia i w duchu przepisów wspólnotowych” oraz mając wątpliwości co do zgodności przepisów art. 392 ust. 1 bis i art. 398 ust. 5 bis CPP z przepisami art. 2, 3 i 8 decyzji ramowej ze względu na to, iż wymienione przepisy tego kodeksu ograniczają możliwość zastosowania przez sędziego śledczego trybu wcześniejszego przeprowadzania dowodu oraz szczególnych sposobów przeprowadzania i utrwalania dowodów jedynie do przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajowości, sędzia śledczy Tribunale di Firenze postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o dokonanie wykładni art. 2, 3 i 8 decyzji ramowej.

W przedmiocie właściwości Trybunału

19 Na mocy art. 46 lit. b) UE, postanowienia Traktatów WE, EWEA i EWWiS, dotyczące kompetencji Trybunału i wykonywania tych kompetencji – wśród których znajduje się przepis art. 234 WE – stosuje się do postanowień tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej w warunkach przewidzianych w art. 35 UE. Wynika z tego, że tryb przewidziany w art. 234 WE może być stosowany w przypadku kompetencji prejudycjalnych Trybunału opartych na art. 35 UE, pod warunkiem spełnienia przewidzianych w tym postanowieniu przesłanek.

20 Jak wskazano w punkcie 5 niniejszego wyroku, w oświadczeniu wchodzącym w życie w dniu 1 maja 1999 r., tj. w dniu wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu, Republika Włoska uznała właściwość Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w przedmiocie ważności i wykładni aktów, o których mowa w art. 35 UE, na warunkach określonych w art. 35 ust. 3 lit. b) UE.

21 Używając tych samych sformułowań co art. 234 pierwszy i drugi akapit WE, art. 35 ust. 3 lit. b) UE przewiduje – jeśli chodzi o akty, o których

where the facts are such as those alleged against the defendant, even if there is no reason to preclude those provisions also covering cases other than those referred to in Article 392(1) of the CPP in which the victim is a minor. A number of offences excluded from the scope of Article 392(1) of the CPP might well prove more serious for the victim than those referred to in that provision. That, in the view of the national court, is the case here, where, according to the Public Prosecutor's Office, Mrs Pupino maltreated several children aged less than five years, causing them psychological trauma.

18 Considering that, 'apart from the question of the existence or otherwise of a direct effect of Community law', the national court must 'interpret its national law in the light of the letter and the spirit of Community provisions', and having doubts as to the compatibility of Articles 392(1a) and 398(5a) of the CPP with Articles 2, 3 and 8 of the Framework Decision, inasmuch as the provisions of that code limit the ability of the judge in charge of preliminary enquiries to apply the Special Inquiry procedure for the early gathering of evidence, and the special arrangements for its gathering, to sexual offences or offences with a sexual background, the judge in charge of preliminary enquiries at the Tribunale di Firenze has decided to stay the proceedings and ask the Court of Justice to rule on the scope of Articles 2, 3 and 8 of the Framework Decision.

Jurisdiction of the Court of Justice

19 Under Article 46(b) EU, the provisions of the EC, EAEC and ECSC Treaties concerning the powers of the Court of Justice and the exercise of those powers, including the provisions of Article 234 EC, apply to the provisions of Title VI of the Treaty on European Union under the conditions laid down by Article 35 EU. It follows that the system under Article 234 EC is capable of being applied to the Court's jurisdiction to give preliminary rulings by virtue of Article 35 EU, subject to the conditions laid down by that provision.

20 As stated in paragraph 5 of this judgment, the Italian Republic indicated by a declaration which took effect on 1 May 1999, the date on which the Treaty of Amsterdam came into force, that it accepted the jurisdiction of the Court of Justice to rule on the validity and interpretation of the acts referred to in Article 35 EU in accordance with the rules laid down in paragraph 3(b) of that article.

21 Concerning the acts referred to in Article 35(1) EU, Article 35(3)(b) provides, in terms identical to those of the first and second paragraphs of Ar-

mowa w art. 35 ust. 1 UE – że „każdy sąd” Państwa Członkowskiego ma prawo „zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o rozpatrzenie w trybie prejudycjalnym” pytania podniesionego w ramach sprawy zawisłej przed tym sądem i dotyczącego „ważności lub wykładni” takiego aktu, „jeżeli sąd ten uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędną do wydania wyroku”.

- 22 Wiadome jest, że sędzia śledczy działający w ramach postępowania karnego, jak ma to miejsce w sprawie głównej, sprawuje władzę sądowniczą, stąd może zostać uznany za „sąd Państwa Członkowskiego” w rozumieniu art. 35 UE (zob. podobnie, a propos art. 234 WE, wyroki z dnia 23 lutego 1995 r. w sprawach połączonych C-54/94 i C-74/94 *Cacchiarelli i Stanghellini*, Rec. str. I-391, oraz z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawach połączonych C-74/95 i C-129/95 X, Rec. str. I-6609) oraz że decyzja ramowa, której podstawę stanowią przepisy art. 31 i 34 UE, należy do aktów, o których mowa w art. 35 ust. 1 UE, w przedmiocie których Trybunał może orzekać w trybie prejudycjalnym.
- 23 Mimo jednak, iż Trybunał jest co do zasady właściwy do udzielenia odpowiedzi na zadane pytanie prejudycjalne, rządy francuski i włoski zgłosiły zarzut niedopuszczalności przedłożonego wniosku oparty na tym, że odpowiedź Trybunału nie jest użyteczna dla potrzeb rozstrzygnięcia sporu głównego.
- 24 Rząd francuski utrzymuje, iż sąd odsyłający usiłuje stosować niektóre przepisy decyzji ramowej w miejsce przepisów krajowych, podczas gdy zgodnie z samym brzmieniem art. 34 ust. 2 lit. b) UE decyzje ramowe nie wywołują takiego bezpośredniego skutku. Ponadto zdaniem tego rządu, według samego sądu odsyłającego wykładnia prawa krajowego zgodna z decyzją ramową jest niemożliwa. Zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa Trybunału, zasada wykładni zgodnej nie może prowadzić do wykładni *contra legem* ani też pogarszać sytuacji jednostki w ramach postępowania karnego wyłącznie na podstawie decyzji ramowej, co miałyby miejsce w przypadku tej sprawy głównej.
- 25 Rząd włoski przede wszystkim podnosi, że decyzje ramowe i dyrektywy wspólnotowe stanowią zupełnie odmienne od siebie źródła prawa oraz że decyzja ramowa nie rodzi zatem po stronie sędziego obowiązku dokonywania wykładni zgodnej prawa krajowego podobnego do tego, jaki uznał Trybunał w swym orzecznictwie w przypadku dyrektyw wspólnotowych.
- 26 Nie poddając wprost w wątpliwość dopuszczalności pytania prejudycjalnego, rządy szwedzki i Wielkiej Brytanii przedstawiają rozumowanie podobne do rządu włoskiego, kładąc nacisk w szczególności na między-

title 234 EC, that 'any court or tribunal' of a Member State may 'request the Court of Justice to give a preliminary ruling' on a question raised in a case pending before it and concerning the 'validity or interpretation' of such acts, 'if it considers that a decision on the question is necessary to enable it to give judgment'.

- 22 It is undisputed, first, that the judge in charge of preliminary enquiries in criminal proceedings, such as those instituted in this case, acts in a judicial capacity, so that he must be regarded as a 'court or tribunal of a Member State' within the meaning of Article 35 EU (see to that effect, in relation to Article 234 EC, Joined Cases C-54/94 and C-74/94 *Cacchiarelli and Stanghellini* [1995] ECR I-391, and Joined Cases C-74/95 and C-129/95 X [1996] ECR I-6609) and, secondly, that the Framework Decision, based on Articles 31 EU and 34 EU, is one of the acts referred to in Article 35(1) EU, in respect of which the Court may give a preliminary ruling.
- 23 Whilst in principle, therefore, the Court of Justice has jurisdiction to reply to the question raised, the French and Italian Governments have nevertheless raised an objection of inadmissibility against the application that has been made, arguing that the Court's answer would not be useful in resolving the dispute in the main proceedings.
- 24 The French Government argues that the national court is seeking to apply certain provisions of the Framework Decision in place of national legislation, whereas, in accordance with the very wording of Article 34(2)(b) EU, Framework Decisions cannot have such a direct effect. It further points out that, as the national court itself acknowledges, an interpretation of national law in accordance with the Framework Decision is impossible. In accordance with the case-law of the Court of Justice, the principle that national law must be given a conforming interpretation cannot lead to an interpretation that is *contra legem*, or to a worsening of the position of an individual in criminal proceedings, on the basis of the Framework Decision alone, which is precisely what would happen in the main proceedings.
- 25 The Italian Government argues as its main argument that framework decisions and Community directives are completely different and separate sources of law, and that a framework decision cannot therefore place a national court under an obligation to interpret national law in conformity, such as the obligation which the Court of Justice has found in its case-law concerning Community directives.
- 26 Without expressly querying the admissibility of the reference, the Swedish and United Kingdom Governments generally argue in the same

- ządowy charakter współpracy między Państwami Członkowskimi w ramach tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej.
- 27 Na koniec rząd niderlandzki kładzie nacisk na ograniczenia obowiązku dokonywania wykładni zgodnej i zadaje pytanie, czy – przy założeniu, że obowiązek ten dotyczy decyzji ramowych i mając na uwadze właśnie te ograniczenia – wykładnia znalazłaby zastosowanie w sprawie głównej.
- 28 Jak zostało już podkreślone w punkcie 19 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że tryb przewidziany w art. 234 WE może być stosowany w przypadku kompetencji prejudycjalnych Trybunału opartych na art. 35 UE pod warunkiem spełnienia przewidzianych w tym postanowieniu przesłanek.
- 29 Na wzór art. 234 WE, art. 35 UE uzależnia zwrócenie się do Trybunału od tego, aby sąd krajowy „uzna[ł], że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku”, stąd orzecznictwo Trybunału dotyczące dopuszczalności pytań prejudycjalnych przedłożonych w trybie art. 234 WE co do zasady jest aktualne w stosunku do wniosków złożonych do Trybunału w trybie art. 35 UE.
- 30 Z powyższego wynika, że domniemanie istotności związane z pytaniami prejudycjalnymi przedkładanymi przez sądy krajowe może zostać obalone jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy oczywistym jest, że wnioskowana wykładnia przepisów prawa Unii, o które chodzi w pytańach, nie ma żadnego związku z realiami bądź przedmiotem sporu głównego lub gdy zagadnienie ma charakter hipotetyczny bądź gdy Trybunał nie dysponuje danymi dotyczącymi faktów lub prawa niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na zadane mu pytania. Poza tymi przypadkami Trybunał ma co do zasady obowiązek wydania orzeczenia w przedmiocie pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni aktów, o których mowa w art. 35 ust. 1 UE (zob. w kwestii art. 234 WE, w szczególności wyroki z dnia 7 września 1999 r. w sprawie C-355/97 Beck i Bergdorf, Rec. str. I-4977, pkt 22, oraz z dnia 7 czerwca 2005 r. w sprawie C-17/03 VEMW i in., dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 34).
- 31 Mając na uwadze argumentację przytoczoną przez rządy włoski, francuski, niderlandzki, szwedzki i Wielkiej Brytanii, należy zbadać, czy – jak zakłada sąd krajowy oraz jak twierdzą rządy grecki, francuski, portugalski i Komisja – ciążący na organach krajowych obowiązek dokonywania wykładni prawa krajowego, na ile to tylko możliwe, w świetle brzmienia i celów dyrektyw wspólnotowych znajduje zastosowanie z tym samym skutkiem i w tym samym zakresie, gdy danym aktem jest decyzja ramowa przyjęta na podstawie tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej.

- way as the Italian Government, insisting in particular on the inter-governmental nature of cooperation between Member States in the context of Title VI of the Treaty on European Union.
- 27 Finally, the Netherlands Government stresses the limits imposed on the obligation of conforming interpretation and poses the question whether, assuming that obligation applies to framework decisions, it can apply in the case in the main proceedings, have regard precisely to those limits.
- 28 As stated in paragraph 19 of this judgment, the system under Article 234 EC is capable of being applied to Article 35 EU, subject to the conditions laid down in Article 35.
- 29 Like Article 234 EC, Article 35 EU makes reference to the Court of Justice for a preliminary ruling subject to the condition that the national court 'considers that a decision on the question is necessary in order to enable it to give judgment', so that the case-law of the Court of Justice on the admissibility of references under Article 234 EC is, in principle, transposable to references for a preliminary ruling submitted to the Court of Justice under Article 35 EU.
- 30 It follows that the presumption of relevance attaching to questions referred by national courts for a preliminary ruling may be rebutted only in exceptional cases, where it is quite obvious that the interpretation of Community law sought bears no relation to the actual facts of the main action or to its purpose, or where the problem is hypothetical and the Court does not have before it the factual or legal material necessary to give a useful answer to the questions submitted. Save for such cases, the Court is, in principle, required to give a ruling on questions concerning the interpretation of the acts referred to in Article 35(1) EU (see for example, in relation to Article 234 CE, Case C-355/97 Beck and Bergdorf [1999] ECR I-4977, paragraph 22, and Case C-17/03 VEMW and Others [2005] ECR I-0000, paragraph 34).
- 31 Having regard to the arguments of the French, Italian, Swedish, Netherlands and United Kingdom Governments, it has to be examined whether, as the national court presupposes and as the French, Greek and Portuguese Governments and the Commission maintain, the obligation on the national authorities to interpret their national law as far as possible in the light of the wording and purpose of Community directives applies with the same effects and within the same limits where the act concerned is a framework decision taken on the basis of Title VI of the Treaty on European Union.

- 32 W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej należy ustalić, czy – jak zwracają uwagę rządy włoski, francuski, szwedzki i Wielkiej Brytanii – oczywistym jest, że – mając na względzie ograniczenia obowiązku wykładni zgodnej – odpowiedź na pytanie prejudycjalne nie może mieć konkretnego wpływu na rozstrzygnięcie sporu głównego.
- 33 Należy na wstępie stwierdzić, że brzmienie art. 34 ust. 2 lit. b) UE jest bardzo ściśle wzorowane na brzmieniu art. 249 trzeciego akapitu WE. Artykuł 34 ust. 2 lit. b) UE nadaje decyzjom ramowym moc wiążącą w tym znaczeniu, że decyzje te „wiążą” Państwa Członkowskie „w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia[jąc] jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”.
- 34 Wiążący charakter decyzji ramowych, opisany takimi samymi słowami jak te użyte w art. 249 WE trzeciego akapitu WE, nakłada na organy krajowe, w tym w szczególności na sądy krajowe, obowiązek dokonywania wykładni zgodnej prawa krajowego.
- 35 Nie stoi na przeszkodzie temu wnioskowi ani okoliczność, iż na mocy art. 35 UE kompetencje Trybunału w ramach tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej są węższe niż te, którymi dysponuje on w ramach Traktatu WE, ani też to, że w ramach rzeczonoego tytułu VI nie istnieje pełny system trybów odwoławczych i procedur przeznaczonych do zapewnienia zgodności aktów instytucji z prawem.
- 36 W istocie, bez względu na przewidziany w Traktacie z Amsterdamu stopień integracji w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy w rozumieniu art. 1 akapit drugi UE, całkowicie zrozumiałe jest, że mając na celu skuteczne przyczynianie się do realizacji celów Unii, autorzy Traktatu o Unii Europejskiej uznali za słuszne przewidzenie możliwości zastosowania w ramach tytułu VI tego Traktatu instrumentów prawnych wywołujących skutki analogiczne do tych, o których mowa w Traktacie WE.
- 37 Waga kompetencji prejudycjalnych Trybunału w trybie art. 35 UE znajduje swe potwierdzenie w fakcie, iż na mocy ust. 4 tego postanowienia każde Państwo Członkowskie – niezależnie od tego, czy złożyło oświadczenie na podstawie ustępu 2 tego artykułu, czy też nie – ma prawo przedkładać Trybunałowi Sprawiedliwości memoriały lub uwagi na piśmie w sprawach, o których rozstrzyga on na podstawie ustępu 1 tego postanowienia.
- 38 Kompetencja ta zostałaby pozbawiona swej skuteczności (effet utile), gdyby jednostki nie miały prawa powoływania się na decyzje ramowe

- 32 If so, it has to be determined whether, as the French, Italian, Swedish and United Kingdom Governments have observed, it is obvious that a reply to the question referred cannot have a concrete impact on the solution of the dispute in the main proceedings, given the inherent limits on the obligation of conforming interpretation.
- 33 It should be noted at the outset that the wording of Article 34(2)(b) EU is very closely inspired by that of the third paragraph of Article 249 EC. Article 34(2)(b) EU confers a binding character on framework decisions in the sense that they 'bind' the Member States 'as to the result to be achieved but shall leave to the national authorities the choice of form and methods'.
- 34 The binding character of framework decisions, formulated in terms identical to those of the third paragraph of Article 249 EC, places on national authorities, and particularly national courts, an obligation to interpret national law in conformity.
- 35 The fact that, by virtue of Article 35 EU, the jurisdiction of the Court of Justice is less extensive under Title VI of the Treaty on European Union than it is under the EC Treaty, and the fact that there is no complete system of actions and procedures designed to ensure the legality of the acts of the institutions in the context of Title VI, does nothing to invalidate that conclusion.
- 36 Irrespective of the degree of integration envisaged by the Treaty of Amsterdam in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe within the meaning of the second paragraph of Article 1 EU, it is perfectly comprehensible that the authors of the Treaty on European Union should have considered it useful to make provision, in the context of Title VI of that treaty, for recourse to legal instruments with effects similar to those provided for by the EC Treaty, in order to contribute effectively to the pursuit of the Union's objectives.
- 37 The importance of the Court's jurisdiction to give preliminary rulings under Article 35 EU is confirmed by the fact that, under Article 35(4), any Member State, whether or not it has made a declaration pursuant to Article 35(2), is entitled to submit statements of case or written observations to the Court in cases which arise under Article 35(1).
- 38 That jurisdiction would be deprived of most of its useful effect if individuals were not entitled to invoke framework decisions in order to obtain

celem uzyskania przed sądami krajowymi Państw Członkowskich wykładni zgodnej prawa krajowego.

- 39 Na poparcie swoich tez rządy włoski i Wielkiej Brytanii podnoszą, że w przeciwieństwie do Traktatu WE, Traktat o Unii Europejskiej nie przewiduje żadnego obowiązku analogicznego do obowiązku przewidzianego w art. 10 WE, na którym to przepisie częściowo opierało się orzecznictwo Trybunału przy uzasadnianiu obowiązku dokonywania wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem wspólnotowym.
- 40 Argument ten nie zasługuje na uwzględnienie.
- 41 Artykuł 1 akapit. 2 i 3 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że Traktat ten wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, zaś zadaniem Unii, której podstawę stanowią Wspólnoty Europejskie, uzupełnione politykami i formami współpracy przewidzianymi tym Traktatem, jest kształtowanie w sposób spójny i solidarny stosunków między Państwami Członkowskimi oraz między ich narodami.
- 42 Z trudem przyszłoby Unii wypełnianie jej misji, gdyby zasada lojalnej współpracy, która zakłada między innymi, iż Państwa Członkowskie będą podejmować wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne celem zapewnienia wypełniania ich zobowiązań wynikających z Traktatu o Unii Europejskiej, nie obowiązywała również w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, która zresztą w całości opiera się na współpracy między Państwami Członkowskimi a instytucjami, co słusznie podnosi rzecznik generalny w punkcie 26 opinii.
- 43 Mając na względzie całość poprzedzających rozważań należy dojść do wniosku, że zasada wykładni zgodnej obowiązuje również w przypadku decyzji ramowych przyjętych na podstawie tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej. Aby osiągnąć rezultat zamierzony przez decyzję ramową i przez to zastosować się do art. 34 ust. 2 lit. b) UE, dokonujący wykładni sąd odsyłający, stosując prawo krajowe, ma obowiązek dokonać wykładni tego prawa, na ile to tylko możliwe, w świetle brzmienia i celów tej decyzji ramowej.
- 44 Należy jednak stwierdzić, że spoczywający na sądzie krajowym obowiązek odniesienia się do decyzji ramowej przy dokonywaniu wykładni krajowego prawa karnego podlega ograniczeniom wynikającym z ogólnych zasad prawa, w tym w szczególności z zasady pewności prawa i niedziałania prawa wstecz.
- 45 Zasady te stoją na przeszkodzie między innymi temu, aby na podstawie decyzji ramowej i niezależnie od ustawy wprowadzającej ją w życie rze-

a conforming interpretation of national law before the courts of the Member States.

- 39 In support of their position, the Italian and United Kingdom Governments argue that, unlike the EC Treaty, the Treaty on European Union contains no obligation similar to that laid down in Article 10 EC, on which the case-law of the Court of Justice partially relied in order to justify the obligation to interpret national law in conformity with Community law.
- 40 That argument must be rejected.
- 41 The second and third paragraphs of Article 1 of the Treaty on European Union provide that that treaty marks a new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe and that the task of the Union, which is founded on the European Communities, supplemented by the policies and forms of cooperation established by that treaty, shall be to organise, in a manner demonstrating consistency and solidarity, relations between the Member States and between their peoples.
- 42 It would be difficult for the Union to carry out its task effectively if the principle of loyal cooperation, requiring in particular that Member States take all appropriate measures, whether general or particular, to ensure fulfilment of their obligations under European Union law, were not also binding in the area of police and judicial cooperation in criminal matters, which is moreover entirely based on cooperation between the Member States and the institutions, as the Advocate General has rightly pointed out in paragraph 26 of her Opinion.
- 43 In the light of all the above considerations, the Court concludes that the principle of conforming interpretation is binding in relation to framework decisions adopted in the context of Title VI of the Treaty on European Union. When applying national law, the national court that is called upon to interpret it must do so as far as possible in the light of the wording and purpose of the framework decision in order to attain the result which it pursues and thus comply with Article 34(2)(b) EU.
- 44 It should be noted, however, that the obligation on the national court to refer to the content of a framework decision when interpreting the relevant rules of its national law is limited by general principles of law, particularly those of legal certainty and non-retroactivity.
- 45 In particular, those principles prevent that obligation from leading to the criminal liability of persons who contravene the provisions of a frame-

czony obowiązek mógł doprowadzić do ustalenia bądź zaostżenia odpowiedzialności karnej osób naruszających przepisy prawa karnego (zob., odnośnie do dyrektyw wspólnotowych, w szczególności ww. wyrok w sprawach połączonych X, pkt 24, oraz wyrok z dnia 3 maja 2005 r. w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02 Berlusconi i in., dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 74).

- 46 Należy jednak zauważyć, że przepisy stanowiące przedmiot niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie dotyczą zakresu odpowiedzialności karnej podejrzanej, lecz przebiegu postępowania i sposobu przeprowadzania dowodu.
- 47 Spoczywający na sądzie krajowym obowiązek odniesienia się do treści decyzji ramowej przy dokonywaniu wykładni odpowiednich przepisów prawa krajowego przestaje obowiązywać w chwili, gdy prawo krajowe nie może być zastosowane w sposób, który doprowadziłby do rezultatu zgodnego z celem wytyczonym przez tę decyzję ramową. Innymi słowy zasada zgodnej wykładni nie może stanowić podstawy do dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*. Zasada ta wymaga jednak, aby w odpowiednim przypadku sąd krajowy wziął pod uwagę całość kształtu prawa krajowego celem dokonania oceny, w jakim stopniu prawo to może zostać zastosowane w taki sposób, który nie prowadziłby do rezultatu sprzecznego z celem wytyczonym przez decyzję ramową.
- 48 Sąd, jak zauważa rzecznik generalny w punkcie 40 opinii, nie jest oczywistym jakoby w sprawie głównej niemożliwe było dokonanie wykładni prawa krajowego zgodnie z decyzją ramową. Do sądu krajowego należy zbadać, czy w przedmiotowej sprawie wykładnia zgodna z prawem krajowym jest możliwa.
- 49 Po dokonaniu tego zastrzeżenia należy teraz udzielić odpowiedzi na pytanie prejudycjalne.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 50 W zadanym pytaniu sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy przepisy art. 2, 3 i 8 ust. 4 decyzji ramowej powinny być interpretowane w ten sposób, że sąd krajowy musi mieć możliwość zezwolenia małym dzieciom, które – jak ma to miejsce w sprawie głównej – twierdzą, że padły ofiarą złego traktowania, na składanie zeznań w sposób umożliwiający zagwarantowanie im właściwego poziomu ochrony poza rozprawą i przed jej terminem.
- 51 Zgodnie z przepisem art. 3 decyzji ramowej, każde Państwo Członkowskie zapewnia ofiarom możliwość złożenia zeznań w trakcie postępowania

work decision from being determined or aggravated on the basis of such a decision alone, independently of an implementing law (see for example, in relation to Community directives, Joined Cases C-74/95 and C-129/95 X [1996] ECR I-6609, paragraph 24, and Joined Cases C-387/02, C-391/02 and C-403/02 Berlusconi and Others [2005] ECR I-0000, paragraph 74).

- 46 However, the provisions which form the subject-matter of this reference for a preliminary ruling do not concern the extent of the criminal liability of the person concerned but the conduct of the proceedings and the means of taking evidence.
- 47 The obligation on the national court to refer to the content of a framework decision when interpreting the relevant rules of its national law ceases when the latter cannot receive an application which would lead to a result compatible with that envisaged by that framework decision. In other words, the principle of conforming interpretation cannot serve as the basis for an interpretation of national law *contra legem*. That principle does, however, require that, where necessary, the national court consider the whole of national law in order to assess how far it can be applied in such a way as not to produce a result contrary to that envisaged by the framework decision.
- 48 In this case, as the Advocate General has pointed out in paragraph 40 of her Opinion, it is not obvious that an interpretation of national law in conformity with the framework decision is impossible. It is for the national court to determine whether, in this case, a conforming interpretation of national law is possible.
- 49 Subject to that reservation, the Court will answer the question referred.

The question referred for a preliminary ruling

- 50 By its question, the national court essentially asks whether, on a proper interpretation of Articles 2, 3 and 8(4) of the Framework Decision, a national court must be able to authorise young children, who, as in this case, claim to have been victims of maltreatment, to give their testimony in accordance with arrangements ensuring them an appropriate level of protection, outside the public trial and before it is held.
- 51 Article 3 of the Framework Decision requires each Member State to safeguard the possibility for victims to be heard during proceedings and

nia oraz dostarczenia dowodów, jak również podejmuje środki właściwe dla zapewnienia, aby jego władze przesłuchiwały ofiary wyłącznie w stopniu niezbędnym dla celów postępowania karnego.

52 Artykuły 2 i 8 ust. 4 decyzji ramowej zobowiązują każde Państwo Członkowskie do podejmowania działań w celu zagwarantowania ofiarom między innymi należytego poszanowania ich godności osobistej w trakcie postępowania, do czuwania nad zapewnieniem ofiarom najbardziej podatnym na wiktyimizację szczególnego traktowania jak najlepiej odpowiadającego ich sytuacji oraz, gdy istnieje potrzeba ochrony ofiar, w szczególności tych najbardziej podatnych na wiktyimizację, przed skutkami składania przez nich zeznań na rozprawie, do zagwarantowania im na mocy decyzji sądowej możliwości składania zeznań w charakterze świadków w szczególnych warunkach, które zapewnią tę ochronę, za pomocą wszelkich środków zgodnych z podstawowymi zasadami prawa tego państwa.

53 Decyzja ramowa nie definiuje pojęcia podatności na wiktyimizację ofiary w rozumieniu art. 2 ust. 2 oraz art. 8 ust. 4. Niemniej jednak, bez względu na to, czy okoliczność, iż osoba będąca ofiarą danego przestępstwa jest małoletnia jest co do zasady wystarczająca, aby zakwalifikować ją do szczególnie podatnych na wiktyimizację w rozumieniu decyzji ramowej, nie ulega wątpliwości, że w przypadku gdy – jak ma to miejsce w sprawie głównej – małe dzieci twierdzą, że były źle traktowane i co gorsza przez nauczycielkę, dzieci te mogą, celem skorzystania ze szczególnej ochrony przewidzianej w cytowanych przepisach decyzji ramowej, zostać zaliczone do tej kategorii, w szczególności ze względu na ich wiek oraz na charakter i konsekwencje przestępstw, których – jak twierdzą – padły ofiarą.

54 Żaden z cytowanych przez sąd odsyłający przepisów decyzji ramowej nie przewiduje konkretnych sposobów realizacji stawianych przez tę decyzję celów, na które składają się w szczególności: zapewnienie ofiarom najbardziej podatnym na wiktyimizację „szczególne[go] traktowani[a] jak najlepiej odpowiadające[go] ich sytuacji”, jak również możliwości skorzystania ze „składania zeznań w sposób” szczególny, który dla ofiar byłby gwarancją traktowania „z należyтым poszanowaniem godności jednostki [tj. osobistej]”, możliwości bycia wysłuchanym i „dostarczania dowodów” oraz sprawienie, aby ofiary były przesłuchiwane „wyłącznie w stopniu koniecznym dla [celów] postępowania karnego”.

55 Zgodnie z przepisami spornymi w sprawie głównej, aby móc uzyskać walor dowodu w pełnym tego słowa znaczeniu, zeznania złożone w fazie postępowania przygotowawczego muszą co do zasady zostać po-

to supply evidence, and to take appropriate measures to ensure that its authorities question victims only insofar as necessary for the purpose of criminal proceedings.

52 Articles 2 and 8(4) of the Framework Decision require each Member State to make every effort to ensure that victims are treated with due respect for their personal dignity during proceedings, to ensure that particularly vulnerable victims benefit from specific treatment best suited to their circumstances, and to ensure that where there is a need to protect victims, particularly those most vulnerable, from the effects of giving evidence in open court, victims may, by decision taken by the court, be entitled to testify in a manner enabling that objective to be achieved, by any appropriate means compatible with its basic legal principles.

53 The Framework Decision does not define the concept of a victim's vulnerability for the purposes of Articles 2(2) and 8(4). However, independently of whether a victim's minority is as a general rule sufficient to classify such a victim as particularly vulnerable within the meaning of the Framework Decision, it cannot be denied that where, as in this case, young children claim to have been maltreated, and maltreated, moreover, by a teacher, those children are suitable for such classification having regard in particular to their age and to the nature and consequences of the offences of which they consider themselves to have been victims, with a view to benefiting from the specific protection required by the provisions of the Framework Decision referred to above.

54 None of the three provisions of the Framework Decision referred to by the national court lays down detailed rules for implementing the objectives which they state, and which consist, in particular, in ensuring that particularly vulnerable victims receive 'specific treatment best suited to their circumstances', and the benefit of special hearing arrangements that are capable of guaranteeing to all victims treatment which pays due respect to their individual dignity and gives them the opportunity to be heard and to supply evidence, and in ensuring that those victims are questioned 'only insofar as necessary for the purpose of criminal proceedings'.

55 Under the legislation at issue in the main proceedings, testimony given during the preliminary enquiries must generally be repeated at the trial

wtórzone na rozprawie. Możliwe jest jednak w niektórych przypadkach składanie zeznań tylko jeden raz, w fazie postępowania przygotowawczego, przy czym zeznania te, składane w inny sposób niż te składane na rozprawie, mają pełną moc dowodową.

- 56 W tych warunkach potrzeba realizacji celów leżących u podstaw cytowanych przepisów tej decyzji ramowej wymaga, aby sąd krajowy miał możliwość zastosowania w stosunku do ofiar szczególnie podatnych na wiktyimizację szczególnego trybu postępowania, jakim jest tu przewidziane w prawie Państwa Członkowskiego incydentalne postępowanie wcześniejszego przeprowadzania dowodu oraz szczególnie sposób składania zeznań, jeśli taki tryb postępowania lepiej odpowiada sytuacji ofiar i jest konieczny celem uniknięcia utraty dowodów, zmniejszenia do minimum liczby przesłuchań oraz zapobieżenia negatywnym dla rzeczonych ofiar skutkom składania zeznań przed na rozprawie.
- 57 Należy w tym względzie wyjaśnić, że zgodnie z art. 8 ust. 4 decyzji ramowej warunki, w których odbierane są zeznania, muszą w każdym razie pozostawać w zgodzie z podstawowymi zasadami prawa danego Państwa Członkowskiego.
- 58 Ponadto w myśl art. 6 ust. 2 UE, Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku (zwanej dalej „konwencją”), oraz te wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego.
- 59 Decyzja ramowa musi zatem być interpretowana w taki sposób, aby znalazły poszanowanie prawa podstawowe, wśród których należy między innymi wspomnieć zapisane w art. 6 konwencji prawo do rzetelnego procesu sądowego, będące przedmiotem wykładni Trybunału Praw Człowieka.
- 60 Zakładając, że możliwe jest zastosowanie incydentalnego postępowania wcześniejszego przeprowadzania dowodu oraz przesłuchania przy użyciu szczególnych sposobów przewidzianych w prawie włoskim, zadaniem sądu odsyłającego jest zagwarantowanie – przy uwzględnieniu obowiązku dokonywania wykładni zgodnej prawa krajowego – aby stosowanie tych środków nie przekształciło postępowania karnego toczącego się przeciwko M. Pupino w proces w jego całokształcie nierzetelny w rozumieniu art. 6 konwencji przez Trybunał Praw Człowieka (zob. w szczególności wyroki Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 grudnia 2001 r. w sprawie P.S. przeciwko Niemcom, z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie S.N. przeciwko Szwecji, Zbiór Orzeczeń 2002-V, oraz wyrok z dnia 13 lutego 2004 r. w sprawie Rachdad przeciwko Francji i postanowienie

in order to acquire full evidential value. It is, however, permissible in certain cases to give that testimony only once, during the preliminary enquiries, with the same probative value, but under different arrangements from those which apply at the trial.

- 56 In those circumstances, achievement of the aims pursued by the above-mentioned provisions of the framework decision require that a national court should be able, in respect of particularly vulnerable victims, to use a special procedure, such as the Special Inquiry for early gathering of evidence provided for in the law of a Member State, and the special arrangements for hearing testimony for which provision is also made, if that procedure best corresponds to the situation of those victims and is necessary in order to prevent the loss of evidence, to reduce the repetition of questioning to a minimum, and to prevent the damaging consequences, for those victims, of their giving testimony at the trial
- 57 It should be noted in that respect that, according to Article 8(4) of the Framework Decision, the conditions for giving testimony that are adopted must in any event be compatible with the basic legal principles of the Member State concerned.
- 58 Moreover, in accordance with Article 6(2) EU, the Union must respect fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950 (the Convention'), and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of law.
- 59 The Framework Decision must thus be interpreted in such a way that fundamental rights, including in particular the right to a fair trial as set out in Article 6 of the Convention and interpreted by the European Court of Human Rights, are respected.
- 60 It is for the national court to ensure that - assuming use of the Special Inquiry and of the special arrangements for the hearing of testimony under Italian law is possible in this case, bearing in mind the obligation to give national law a conforming interpretation - the application of those measures is not likely to make the criminal proceedings against Mrs Pupino, considered as a whole, unfair within the meaning of Article 6 of the Convention, as interpreted by the European Court of Human Rights (see, for example, ECHR judgments of 20 December 2001, P.S. v Germany, of 2 July 2002, S.N. v Sweden, Reports of judgments and decisions 2002-V, of 13 February 2004, Rachdad v France, and the decision of 20 January 2005, Accardi and Others v Italy, App. 30598/02).

z dnia 20 stycznia 2005 r. w sprawie Accardi i in. przeciwko Włochom, req. nr 30598/02).

61 W świetle całokształtu poprzedzających rozważań należy odpowiedzieć na zadane pytanie, iż przepisy art. 2, 3 i 8 ust. 4 decyzji ramowej należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy musi mieć możliwość zezwolenia małym dzieciom, które twierdzą, że padły ofiarą złego traktowania, jak ma to miejsce w sprawie głównej, na składanie zeznań w sposób umożliwiający zagwarantowanie im odpowiedniego poziomu ochrony, jak na przykład poza rozprawą i przed jej terminem. Sąd krajowy ma obowiązek wzięcia pod uwagę całości norm prawa krajowego i dokonania ich wykładni na ile to tylko możliwe w świetle brzmienia oraz celów rzeczonyj decyzji ramowej.

W przedmiocie kosztów

62 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Przepisy art. 2, 3 i 8 ust. 4 decyzji ramowej Rady 2001/220/WSiSW z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy musi mieć możliwość zezwolenia małym dzieciom, które twierdzą, że padły ofiarą złego traktowania, jak ma to miejsce w sprawie głównej, na składanie zeznań w sposób umożliwiający zagwarantowanie im odpowiedniego poziomu ochrony, na przykład poza rozprawą i przed jej terminem.

Sąd krajowy ma obowiązek wzięcia pod uwagę całości norm prawa krajowego i dokonania ich wykładni, na ile to tylko możliwe, w świetle brzmienia oraz celów rzeczonyj decyzji ramowej.

Podpisy.

61 In the light of all the above considerations, the answer to the question must be that Articles 2, 3 and 8(4) of the Framework Decision must be interpreted as meaning that the national court must be able to authorise young children, who, as in this case, claim to have been victims of maltreatment, to give their testimony in accordance with arrangements allowing those children to be guaranteed an appropriate level of protection, for example outside the trial and before it takes place. The national court is required to take into consideration all the rules of national law and to interpret them, so far as possible, in the light of the wording and purpose of the Framework Decision.

Decision on costs

Costs

62 Since these proceedings are, for the parties to the main proceedings, a step in the proceedings before the national court, the decision on costs is a matter for that court. Costs incurred in submitting observations to the Court, other than by those parties, are not recoverable.

Operative part

On those grounds, the Court (Grand Chamber) hereby rules:

Articles 2, 3 and 8(4) of Council Framework Decision 2001/220/JHA of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings must be interpreted as meaning that the national court must be able to authorise young children, who, as in this case, claim to have been victims of maltreatment, to give their testimony in accordance with arrangements allowing those children to be guaranteed an appropriate level of protection, for example outside the trial and before it takes place.

The national court is required to take into consideration all the rules of national law and to interpret them, so far as possible, in the light of the wording and purpose of the Framework Decision.

Dokument nr 1.6.

**Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 września 2005 r.
w sprawie C-176/03**

**Komisja Wspólnot Europejskich
przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich
[Komisja / Rada]**

Zb.Orz. 2005 s. I-7879

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)
z dnia 13 września 2005 r. (*)

*Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne - Środowisko - Skarga
o stwierdzenie nieważności - Artykuły 29 TUE, 31 lit. e) TUE, art. 34 TUE
i 47 TUE - Decyzja ramowa 2003/80/WSiSW - Ochrona środowiska - Sankcje
karne - Kompetencje Wspólnoty - Podstawa prawna - Artykuł 175 TWE*

W sprawie C-176/03

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art.
35 UE, wniesioną w dniu 15 kwietnia 2003 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez M. Petite'a,
J. F. Pasquiera i W. Bogensbergera, działających w charakterze pełnomoc-
ników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

popierana przez

Parlament Europejski, reprezentowany przez G. Garzóna Clarianę,
H. Duintjera Tebbensa i A. Baasa oraz przez M. Gómez-Leal, działających
w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez J.-C. Pirisa i J. Schutte'a
oraz przez K. Michoel, działających w charakterze pełnomocników, z adre-
sem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

popieranej przez

Królestwo Danii, reprezentowane przez J. Molde'a, działającego w charak-
terze pełnomocnika,

* Język postępowania: francuski.

Źródło: strona internetowa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

Document No 1.6.

**Judgment of the Court (Grand Chamber) of 13 September 2005.
Commission of the European Communities
v Council of the European Union.
Case C-176/03**

Parties

In Case C-176/03,

APPLICATION for annulment pursuant to Article 35 EU brought on 15
April 2003,

Commission of the European Communities, represented by M. Petite, J.-
F. Pasquier and W. Bogensberger, acting as Agents, with an address for
service in Luxembourg,

applicant,

supported by:

European Parliament, represented by G. Garzón Clariana, H. Duintjer
Tebbens and A. Baas, and M. Gómez-Leal, acting as Agents, with an ad-
dress for service in Luxembourg,

intervener,

v

Council of the European Union, represented by J.-C. Piris, J. Schutte and
K. Michoel, acting as Agents, with an address for service in Luxembourg,

defendant,

supported by:

Kingdom of Denmark, represented by J. Molde, acting as Agent,

Republikę Federalną Niemiec, reprezentowaną przez W.-D. Plessinga i A. Dittricha, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Grecką, reprezentowaną przez E.-M. Mamounę i M. Tassopoulou, działające w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez N. Díaz Abad, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

Republikę Francuską, reprezentowaną przez G. de Bergues'a, F. Alabrune'a i E. Puisais'go, działających w charakterze pełnomocników,

Irlandię, reprezentowaną przez D. O'Hagana, działającego w charakterze pełnomocnika oraz przez P. Gallaghery i E. Fitzsimonsa, SC oraz E. Regana, BL, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez H. G. Sevenster i C. Wissels, działające w charakterze pełnomocników,

Republikę Portugalską, reprezentowaną przez L. Fernandes'a i A. Frage Piresa, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Finlandii, reprezentowaną przez A. Guimaraes-Purokoski, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez A. Krusego oraz przez K. Wistrand i A. Falk, działających w charakterze pełnomocników,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez C. Jackson, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez R. Plendera, QC,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, Prezes, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta i A. Borg Barthet, prezesi izb, R. Schintgen (sprawozdawca), N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, G. Arestis, M. Ilešič i J. Malenovský, sędziowie,

rzecznik generalny: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

sekretarz: K. Sztranc, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 kwietnia 2005 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 26 maja 2005 r.,

Federal Republic of Germany, represented by W.-D. Plessing and A. Dittrich, acting as Agents,

Hellenic Republic, represented by E.-M. Mamouna and M. Tassopoulou, acting as Agents, with an address for service in Luxembourg,

Kingdom of Spain, represented by N. Díaz Abad, acting as Agent, with an address for service in Luxembourg,

French Republic, represented by G. de Bergues, F. Alabrune and E. Puisais, acting as Agents,

Ireland, represented by D. O'Hagan, acting as Agent, and P. Gallagher, E. Fitzsimons SC and E. Regan BL, with an address for service in Luxembourg,

Kingdom of the Netherlands, represented by H.G. Sevenster and C. Wissels, acting as Agents,

Portuguese Republic, represented by L. Fernandes and A. Fraga Pires, acting as Agents,

Republic of Finland, represented by A. Guimaraes-Purokoski, acting as Agent, with an address for service in Luxembourg,

Kingdom of Sweden, represented by A. Kruse, K. Wistrand and A. Falk, acting as Agents,

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, represented by C. Jackson, acting as Agent, and R. Plender QC,

interveners,

THE COURT (Grand Chamber),

composed of V. Skouris, President, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta and A. Borg Barthet, Presidents of Chambers, R. Schintgen (Rapporteur), N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, G. Arestis, M. Ilešič and J. Malenovský, Judges,

Advocate General: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

Registrar: K. Sztranc, Administrator,

having regard to the written procedure and further to the hearing on 5 April 2005,

after hearing the Opinion of the Advocate General at the sitting on 26 May 2005,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności decyzji ramowej Rady 2003/80/WSiSW z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz.U. L 29, str. 55, zwanej dalej „decyzją ramową”).

Ramy prawne i okoliczności powstania sporu

2 W dniu 27 stycznia 2003 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła z inicjatywy Królestwa Danii decyzję ramową.

3 Na podstawie tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej, w szczególności art. 29 UE, 31 lit. e) UE, art. 34 ust. 2 lit. b) UE, w brzmieniu przed wejściem w życie Traktatu z Nicei, decyzja ramowa stanowi, jak to również wynika z trzech pierwszych motywów decyzji ramowej, instrument, za pomocą którego Unia Europejska pragnie zareagować w skoordynowany sposób na niepokojący wzrost przestępstw przeciwko środowisku.

4 Decyzja ramowa definiuje określoną liczbę przestępstw przeciwko środowisku, w stosunku do których Państwa Członkowskie zostały zobowiązane do przewidzenia sankcji o charakterze karnym.

5 Tak więc zgodnie z art. 2 decyzji ramowej, zatytułowanym „Przestępstwa umyślne”:

„Każde Państwo Członkowskie podejmuje środki niezbędne do uznania następujących przestępstw na podstawie swojego prawa krajowego:

- a) zrzucanie, emisja lub wprowadzanie ilości substancji lub promieniowania jonizującego do powietrza, gleby lub wody, które powodują śmierć lub poważne uszkodzenie ciała osób;
- b) bezprawne zrzucanie, emisja lub wprowadzanie ilości substancji lub promieniowania jonizującego do powietrza, gleby lub wody, które powodują lub mogą powodować długotrwałe lub znaczne pogorszenie ich stanu lub śmierć, lub poważne uszkodzenie ciała osób, lub też znaczne szkody dla chronionych zabytków i innych chronionych obiektów, nieruchomości, zwierząt lub roślin;
- c) bezprawny zbył, przerabianie, składowanie, transport, wywóz lub przywóz odpadów, włączając odpady niebezpieczne, które powodują lub mogą powodować śmierć lub poważne uszkodzenie ciała osób lub znaczną szkodę dla jakości powietrza, gleby, wody, roślin lub zwierząt;

gives the following

Judgment

Grounds

1 By its application the Commission of the European Communities is seeking annulment of Council Framework Decision 2003/80/JHA of 27 January 2003 on the protection of the environment through criminal law (OJ 2003 L 29, p. 55; 'the framework decision').

Legal framework and background

2 On 27 January 2003, on the initiative of the Kingdom of Denmark, the Council of the European Union adopted the framework decision.

3 Based on Title VI of the Treaty on European Union, in particular Articles 29 EU, 31(e) EU and 34(2)(b) EU, as worded prior to the entry into force of the Treaty of Nice, the framework decision constitutes, as is clear from the first three recitals in its preamble, the instrument by which the European Union intends to respond with concerted action to the disturbing increase in offences posing a threat to the environment.

4 The framework decision lays down a number of environmental offences, in respect of which the Member States are required to prescribe criminal penalties.

5 Thus, Article 2 of the framework decision, entitled 'Intentional offences', provides:

'Each Member State shall take the necessary measures to establish as criminal offences under its domestic law

- (a) the discharge, emission or introduction of a quantity of substances or ionising radiation into air, soil or water which causes death or serious injury to any person;
- (b) the unlawful discharge, emission or introduction of a quantity of substances or ionising radiation into air, soil or water which causes or is likely to cause their lasting or substantial deterioration or death or serious injury to any person or substantial damage to protected monuments, other protected objects, property, animals or plants;
- (c) the unlawful disposal, treatment, storage, transport, export or import of waste, including hazardous waste, which causes or is likely to cause death or serious injury to any person or substantial damage to the quality of air, soil, water, animals or plants;

- d) bezprawne funkcjonowanie zakładu, w którym prowadzona jest działalność niebezpieczna, która poza zakładem powoduje lub może powodować śmierć lub poważne uszkodzenie ciała osób lub znaczną szkodę dla jakości powietrza, gleby, wody, zwierząt lub roślin;
- e) bezprawna produkcja, przetwarzanie, przechowywanie, wykorzystywanie, transport, wywóz lub przywóz materiałów jądrowych lub innych niebezpiecznych substancji radioaktywnych, co powoduje lub może powodować śmierć lub poważne uszkodzenie ciała osób lub znaczną szkodę dla jakości powietrza, gleby, wody, zwierząt lub roślin;
- f) bezprawne posiadanie, zdobywanie, niszczenie, zabijanie lub handel chronionymi gatunkami dzikiej fauny i flory lub ich częściami, przynajmniej w przypadku gdy są one zagrożone wyginięciem, jak określono na mocy prawa krajowego;
- g) bezprawny handel substancjami niszczącymi ozon; w przypadku gdy popełniane są one umyślnie".

6 Artykuł 3 decyzji ramowej, zatytułowany „Przestępstwa spowodowane na skutek zaniedbania”, stanowi:

„Każde Państwo Członkowskie podejmuje niezbędne środki w celu uznania za przestępstwa, na podstawie jego prawa krajowego, czynów wymienionych w art. 2, jeżeli czyny te popełniane są na skutek zaniedbania lub przynajmniej poważnego zaniedbania”.

7 Artykuł 4 decyzji ramowej przewiduje, że każde Państwo Członkowskie podejmuje niezbędne środki w celu zapewnienia, że udział lub podżeganie do przestępstwa określonego w art. 2 tej decyzji podlega karze.

8 Artykuł 5 ust. 1 decyzji ramowej przewiduje, że ustanowione sankcje karne mają być „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające” oraz że wśród nich powinny się znaleźć „przynajmniej w poważnych przypadkach, [...] kar[y] polegając[e] na pozbawieniu wolności, które mogą stanowić podstawę wydania”. Artykuł 5 ust. 2 decyzji ramowej dodaje, że wspomnianym sankcjom karnym „mogą towarzyszyć inne kary lub środki”.

9 Artykuł 6 decyzji ramowej reguluje odpowiedzialność osób prawnych z tytułu działania lub zaniedbania, natomiast art. 7 tej decyzji definiuje sankcje, które należy stosować w przypadku pociągnięcia tych osób do odpowiedzialności, „obejmujące karę grzywny lub inną karę lub mogącym obejmować inne sankcje”.

(d) the unlawful operation of a plant in which a dangerous activity is carried out and which, outside the plant, causes or is likely to cause death or serious injury to any person or substantial damage to the quality of air, soil, water, animals or plants;

(e) the unlawful manufacture, treatment, storage, use, transport, export or import of nuclear materials or other hazardous radioactive substances which causes or is likely to cause death or serious injury to any person or substantial damage to the quality of air, soil, water, animals or plants;

(f) the unlawful possession, taking, damaging, killing or trading of or in protected wild fauna and flora species or parts thereof, at least where they are threatened with extinction as defined under national law;

(g) the unlawful trade in ozone-depleting substances, when committed intentionally.'

6 Article 3 of the framework decision, entitled 'Negligent offences', provides:

'Each Member State shall take the necessary measures to establish as criminal offences under its domestic law, when committed with negligence, or at least serious negligence, the offences enumerated in Article 2.'

7 Article 4 of the framework decision states that each Member State is to take the necessary measures to ensure that participating in or instigating the conduct referred to in Article 2 is punishable.

8 Article 5(1) of the framework decision provides that the penalties thus laid down must be 'effective, proportionate and dissuasive' including, 'at least in serious cases, penalties involving deprivation of liberty which can give rise to extradition'. Article 5(2) adds that the criminal penalties 'may be accompanied by other penalties or measures'.

9 Article 6 of the framework decision governs the liability, as the result of an act or omission, of legal persons and Article 7 sets out the sanctions to which they are to be subject, which 'include criminal or non-criminal fines and may include other sanctions'.

- 10 Wreszcie art. 8 decyzji ramowej dotyczy właściwości w zakresie jurysdykcji, a art. 9 tej decyzji odnosi się do środków ścigania przyjętych przez Państwo Członkowskie, które nie wydaje swoich obywateli.
- 11 Komisja wypowiedziała się przed różnymi instancjami Rady przeciwko przyjętej przez nią podstawie prawnej dla zobowiązania Państw Członkowskich do wprowadzenia sankcji karnych stosowanych do osób, które popełniły przestępstwa przeciwko środowisku. Twierdzi ona w istocie, że właściwą podstawą prawną w tym względzie jest art. 175 ust. 1 WE oraz ponadto, że przedstawiła ona w dniu 15 marca 2001 r. projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz.U. 180, str. 238, zwany dalej „projektem dyrektywy”) na podstawie wspomnianego artykułu, która wymieniała w załączniku akty prawa wspólnotowego, których dotyczą czyny stanowiące przestępstwa wymienione w art. 3 tego projektu.
- 12 W dniu 9 kwietnia 2002 r. Parlament Europejski wypowiedział się zarazem co do projektu dyrektywy, w ramach pierwszego czytania, oraz co do projektu decyzji ramowej.
- 13 Podzielił on podejście zalecone przez Komisję, dotyczące zakresu kompetencji wspólnotowych, wzywając Radę do uczynienia z decyzji ramowej instrumentu uzupełniającego dyrektywę w celu wprowadzenia w zakresie ochrony środowiska poprzez prawo karne jedynie aspektów współpracy sądowej i do powstrzymania się od przyjęcia decyzji ramowej przed przyjęciem projektu dyrektywy [zob. dokumenty przyjęte przez Parlament w dniu 9 kwietnia 2002 r. opatrzone sygnaturą A5-0099/2002 (pierwsze czytanie) i A5-0080/2002].
- 14 Rada nie przyjęła projektu dyrektywy, jednakże motywy piąty i siódmy decyzji ramowej brzmią następująco:
- „(5) Rada uznała za właściwe wprowadzenie do niniejszej decyzji ramowej szeregu przepisów prawa materialnego, zawartych w projekcie dyrektywy, w szczególności tych, określających czyny, jakie Państwa Członkowskie muszą uznać za przestępstwa w swoim prawie krajowym.
- [...]
- (7) Rada rozważyła niniejszy projekt, ale doszła do wniosku, że większość wymagana do jej przyjęcia przez Radę nie może być osiągnięta. Wspomniana większość uznała, że projekt przekraczał uprawnienia przyznane Wspólnocie przez Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz że cele mogły zostać osiągnięte przez przyjęcie decyzji ramowej, na podstawie tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej. Rada

- 10 Finally, Article 8 of the framework decision concerns jurisdiction and Article 9 deals with prosecutions brought by a Member State which does not extradite its own nationals.
- 11 The Commission objected in the various Council bodies to the legal basis relied on by the Council to require the Member States to impose criminal penalties on persons committing environmental offences. In its submission, the correct legal basis in that respect was Article 175(1) EC and it had indeed put forward, on 15 March 2001, a proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law (OJ 2001 C 180 E, p. 238, 'the proposed directive'), based on Article 175 EC, the annex to which listed the Community law measures to which the offences set out in Article 3 of the proposal relate.
- 12 On 9 April 2002, the European Parliament expressed its view on both the proposed directive, at first reading, and on the draft framework decision.
- 13 It concurred with the Commission's view of the scope of the Community's competence, whilst calling on the Council (i) to use the framework decision as a measure complementing the directive that would take effect in relation to the protection of the environment through criminal law solely in respect of judicial cooperation and (ii) to refrain from adopting the framework decision before adoption of the proposed directive (see texts adopted by the Parliament on 9 April 2002 bearing references A5-0099/2002 (first reading) and A5-0080/2002).
- 14 The Council did not adopt the proposed directive, but the fifth and seventh recitals to the framework decision are worded as follows:
- '(5) The Council considered it appropriate to incorporate into the present Framework decision a number of substantive provisions contained in the proposed Directive, in particular those defining the conduct which Member States have to establish as criminal offences under their domestic law.
- ...
- (7) The Council has considered this proposal but has come to the conclusion that the majority required for its adoption by the Council cannot be obtained. The said majority considered that the proposal went beyond the powers attributed to the Community by the Treaty establishing the European Community and that the objectives could be reached by adopting a Framework-Decision on the basis of Title VI of the Treaty on European Union. The Council also considered that

uznała również, że niniejsza decyzja ramowa, na podstawie art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej, jest właściwym dokumentem, nakładającym na Państwa Członkowskie obowiązek wprowadzenia sankcji karnych. Zmieniony projekt przedłożony przez Komisję nie był tego rodzaju, aby umożliwić Radzie zmianę stanowiska w tej sprawie”.

15 Komisja wniosła o załączenie do protokołu z posiedzenia Rady, w toku którego została przyjęta decyzja ramowa, następującego oświadczenia:

„Komisja jest przekonana, że decyzja ramowa nie stanowi właściwego instrumentu prawnego dla zobowiązania Państw Członkowskich do wprowadzenia sankcji karnych za przestępstwa przeciwko środowisku na poziomie krajowym.

Komisja, jak kilkakrotnie wskazywała ona w instancjach Rady, twierdzi w istocie, że w ramach przysługujących jej kompetencji w zakresie realizacji celów wyrażonych w art. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Gospodarczą Wspólnota posiada kompetencje do zobowiązania Państw Członkowskich do ustanowienia sankcji na poziomie krajowym, w razie potrzeby również o charakterze karnym, jeśli okaże się to konieczne dla osiągnięcia celów wspólnotowych.

Ma to miejsce w zakresie ochrony środowiska uregulowanej w tytule XIX Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Komisja stwierdza ponadto, że projekt dyrektywy w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne nie był przedmiotem właściwego zbadania w ramach procedury współdecyzji.

Ponieważ Rada przyjęła decyzję ramową z naruszeniem tej kompetencji wspólnotowej, Komisja zastrzega sobie w konsekwencji wszystkie prawa przyznane jej na mocy Traktatu”.

W przedmiocie skargi

16 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 29 września 2003 r. Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Grecka, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Irlandia, Królestwo Niderlandów, Republika Portugalska, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z jednej strony, jak również Parlament, z drugiej strony, zostały dopuszczone do postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania, odpowiednio, Rady i Komisji.

17 Postanowieniem z dnia 17 marca 2004 r. Prezes Trybunału odrzucił wniosek o przystąpienie do postępowania w charakterze interwenienta popie-

the present Framework Decision, based on Article 34 of the Treaty on European Union, is a correct instrument to impose on the member States the obligation to provide for criminal sanctions. The amended proposal submitted by the Commission was not of a nature to allow the Council to change its position in this respect.'

15 The Commission appended the following statement to the minutes of the Council meeting at which the framework decision was adopted:

'The Commission takes the view that the Framework Decision is not the appropriate legal instrument by which to require Member States to introduce sanctions of a criminal nature at national level in the case of offences detrimental to the environment.

As the Commission pointed out on several occasions within Council bodies, it considers that in the context of the competences conferred on it for the purpose of attaining the objectives stated in Article 2 of the Treaty establishing the European Community, the Community is competent to require the Member States to impose sanctions at national level – including criminal sanctions if appropriate – where that proves necessary in order to attain a Community objective.

This is the case for environmental matters which are the subject of Title XIX of the Treaty establishing the European Community.

Furthermore, the Commission points out that its proposal for a Directive on the protection of the environment through criminal law has not been appropriately examined under the codecision procedure.

If the Council adopts the Framework Decision despite this Community competence, the Commission reserves all the rights conferred on it by the Treaty.'

The action

16 By order of the President of the Court of 29 September 2003, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, Ireland, the Kingdom of the Netherlands, the Portuguese Republic, the Republic of Finland, the Kingdom of Sweden and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, on the one hand, and the Parliament, on the other, were granted leave to intervene in support of the form of order sought by the Council and the Commission respectively.

17 By order of 17 March 2004, the President of the Court dismissed the application brought by the European Economic and Social Committee for

rającego żądania Komisji złożony przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny.

Argumentacja stron

- 18 Komisja kwestionuje dokonany przez Radę wybór art. 34 UE w związku z art. 29 UE i 31 lit. e) UE jako podstawy prawnej art. 1-7 decyzji ramowej. Twierdzi ona, że zamierzony cel i treść tych przepisów należą do kompetencji wspólnotowych w dziedzinie środowiska określonych w art. 3 ust. 1 lit. l) WE, art. 174 WE i 176 WE.
- 19 Nie domagając się przyznania ustawodawcy wspólnotowemu ogólnej kompetencji w zakresie prawa karnego, Komisja stwierdza, że na podstawie art. 175 WE jest on właściwy do zobowiązania Państw Członkowskich do przewidzenia sankcji karnych w przypadku naruszenia uregulowań wspólnotowych w dziedzinie ochrony środowiska, gdy uzna on, że stanowi to środek konieczny dla zapewnienia skuteczności tego uregulowania. Zbliżanie ustawodawstw krajowych w zakresie prawa karnego, w szczególności czynów stanowiących przestępstwa przeciwko środowisku podlegających sankcjom karnym, jest postrzegane jako narzędzie wykorzystywane w danej polityce wspólnotowej.
- 20 Komisja przyznaje, że w tej dziedzinie nie było precedensu. Jednakże na poparcie swej tezy wskazuje ona orzecznictwo Trybunału związane z obowiązkiem lojalności oraz zasadami skuteczności i równoważności (zob. w szczególności wyrok z dnia 2 lutego 1977 r. w sprawie 50/76 Amsterdam Bulb, Rec. str. 137, pkt 33 oraz wyrok z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-186/98 Nunes i de Matos, Rec. str. I-4883, pkt 12 i 14, jak również postanowienie z dnia 13 lipca 1990 r. w sprawie C-2/88 IMM Zwartveld i in., Rec. str. I-3365, pkt 17).
- 21 Podobnie kilka dyrektyw przyjętych w dziedzinie polityki rybołówstwa lub transportu zobowiązuje Państwa Członkowskie do działań z zakresu prawa karnego lub wprowadza ograniczenia dotyczące rodzajów sankcji, które te ostatnie mogą ustanawiać. Komisja powołuje się w szczególności na dwa akty prawa wspólnotowego, które przewidują obowiązek Państw Członkowskich dotyczący ustanowienia sankcji o charakterze bezwzględnie karnym, nawet jeśli taka kwalifikacja nie została wyraźnie dokonana [zob. art. 14 dyrektywy Rady 91/308/EWG z dnia 10 czerwca 1991 r. w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy (Dz.U. L 166, str. 77) oraz art. 1-3 dyrektywy Rady 2002/90/WE z dnia 28 listopada 2002 r. definiująca ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (Dz.U. L 328, str. 17)].

leave to intervene in support of the form of order sought by the Commission.

Arguments of the parties

- 18 The Commission challenges the Council's choice of Article 34 EU, in conjunction with Articles 29 EU and 31(e) EU, as the legal basis for Articles 1 to 7 of the framework decision. It submits that the purpose and content of the latter are within the scope of the Community's powers on the environment, as they are stated in Article 3(1) EC and Articles 174 to 176 EC.
- 19 Although it does not claim that the Community legislature has a general competence in criminal matters, the Commission submits that the legislature is competent, under Article 175 EC, to require the Member States to prescribe criminal penalties for infringements of Community environmental-protection legislation if it takes the view that that is a necessary means of ensuring that the legislation is effective. The harmonisation of national criminal laws, in particular of the constituent elements of environmental offences to which criminal penalties attach, is designed to be an aid to the Community policy in question.
- 20 The Commission recognises that there is no precedent in this area. It relies, however, in support of its argument, on the case-law of the Court concerning the duty of loyal cooperation and the principles of effectiveness and equivalence (see, inter alia, Case 50/76 Amsterdam Bulb [1977] ECR 137, paragraph 33, Case C-186/98 Nunes and de Matos [1999] ECR I-4883, paragraphs 12 and 14, and the order of 13 July 1990 in Case C-2/88 IMM Zwartveld and Others [1990] ECR I-3365, paragraph 17).
- 21 Likewise, a number of regulations adopted in the sphere of fisheries and transport policy either require the Member States to bring criminal proceedings or impose restrictions on the types of penalties which those States may impose. The Commission refers, in particular, to two Community measures which require the Member States to introduce penalties which are necessarily criminal in nature, although that qualification has not been expressly employed (see Article 14 of Council Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering (OJ 1991 L 166, p. 77) and Articles 1 to 3 of Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence (OJ 2002 L 328, p. 17)).

- 22 Komisja podnosi ponadto, że nieważność decyzji ramowej powinna zostać w każdym razie stwierdzona w części, gdyż art. 5 ust. 2, art. 6 i 7 tej decyzji nadaje Państwom Członkowskim swobodę w zakresie jednoczesnego przewidzenia sankcji innych niż karne, tudzież wyboru pomiędzy sankcjami karnymi a innymi, co niezaprzeczalnie należy do kompetencji wspólnotowych.
- 23 Komisja nie utrzymuje jednakże, że cała decyzja ramowa powinna być przedmiotem dyrektywy. Nie kwestionuje ona w szczególności, że tytuł VI Traktatu o Unii Europejskiej stanowi właściwą podstawę prawną dla przepisów tej decyzji dotyczących jurysdykcji, ekstradycji i środków ścigania takich przestępstw. Jednakże, biorąc pod uwagę, że przepisy te nie mogą istnieć samodzielnie, jest ona zmuszona wniesć o stwierdzenie nieważności decyzji ramowej w całości.
- 24 Komisja podnosi poza tym zarzut oparty na obejściu procedury. W tym względzie opiera się ona na motywach piątym i siódmym decyzji ramowej, które ukazują, że wybór instrumentu należącego do tytułu VI Traktatu wynika z dogodności, gdyż projekt dyrektywy nie zgromadził większości wymaganej do jego przyjęcia z uwagi na odmowę przez większość Państw Członkowskich uznania kompetencji Wspólnoty koniecznych dla zobowiązania Państw Członkowskich do przewidzenia sankcji karnych w zakresie przestępstw przeciwko środowisku.
- 25 Parlament przyłącza się do argumentacji Komisji. Twierdzi on w szczególności, że Rada popełniła błąd, myląc kompetencję do przyjęcia projektu dyrektywy, posiadaną przez Wspólnotę, z kompetencją, której ta ostatnia sobie nie rości, do przyjęcia decyzji ramowej w całości. Argumenty, które Rada wskazuje na poparcie swojej tezy, świadczą w rzeczywistości o dogodności w zakresie wyboru, czy nałożyć wyłącznie sankcje karne – rozważania, które powinny były mieć miejsce w toku procedury ustawodawczej na podstawie art. 175 WE i 251 WE.
- 26 Rada i Państwa Członkowskie występujące w niniejszym sporze w charakterze interwenientów, z wyjątkiem Królestwa Niderlandów, podnoszą, że na obecnym etapie rozwoju prawa Wspólnota nie dysponuje kompetencją do zobowiązania Państw Członkowskich do sankcjonowania karnie czynów określonych w decyzji ramowej.
- 27 Nie tylko nie miało miejsca w tym względzie jakiegokolwiek wyrażne przyznanie kompetencji, ale także, biorąc pod uwagę istotną doniosłość prawa karnego dla suwerenności Państw Członkowskich, nie można uznać, że kompetencja ta mogła zostać przeniesiona w sposób domyślny na Wspólnotę przy okazji przyznania szczególnych kompetencji przedmiotowych, takich jak wykonywane na podstawie art. 175 WE.

- 22 In addition, the Commission submits that the framework decision must in any event be annulled in part on the ground that Articles 5(2), 6 and 7 thereof leave the Member States free to prescribe penalties other than criminal penalties, even to choose between criminal and other penalties, which undeniably falls within the Community's competence.
- 23 However, the Commission does not maintain that the framework decision as a whole should have been the subject-matter of a directive. In particular, it does not dispute that Title VI of the Treaty on European Union is the appropriate legal basis for the provisions of the decision which deal with jurisdiction, extradition and prosecutions of persons who have committed offences. However, given that those provisions are incapable of existing independently, it must apply for annulment of the framework decision in its entirety.
- 24 The Commission also puts forward a ground of challenge alleging abuse of process. In that regard, it relies on the fifth and seventh recitals in the preamble to the framework decision, which show that the choice of an instrument under Title VI of the Treaty was based on considerations of expediency, since the proposed directive had failed to obtain the majority required for its adoption because a majority of Member States had refused to recognise that the Community had the necessary powers to require the Member States to prescribe criminal penalties for environmental offences.
- 25 The Parliament concurs with the Commission's arguments. It submits, more specifically, that the Council confused the Community's power to adopt the proposed directive and the power, not claimed by the Community, to adopt the framework decision in its entirety. The matters upon which the Council relies in support of its argument are, in reality, considerations of expediency concerning the choice of whether or not to impose solely criminal penalties, considerations which should have been dealt with in the legislative procedure on the basis of Articles 175 EC and 251 EC.
- 26 The Council and the Member States which have intervened in these proceedings, with the exception of the Kingdom of the Netherlands, submit that, as the law currently stands, the Community does not have power to require the Member States to impose criminal penalties in respect of the conduct covered by the framework decision.
- 27 Not only is there no express conferral of power in that regard, but, given the considerable significance of criminal law for the sovereignty of the Member States, there are no grounds for accepting that this power can have been implicitly transferred to the Community at the time when spe-

28 Artykuły 135 WE i 280 WE, które wyraźnie zastrzegają dla Państw Członkowskich stosowanie krajowego prawa karnego i zagadnienia dotyczące krajowej administracji wymiaru sprawiedliwości, potwierdzają tę wykładnię.

29 Wykładnia ta jest dodatkowo potwierdzona faktem, że w Traktacie o Unii Europejskiej został zamieszczony szczególny tytuł poświęcony współpracy sądowej w sprawach karnych [zob. art. 29 UE, 30 UE i 31 lit. e) UE], który wyraźnie nadaje Unii Europejskiej kompetencję w sprawach karnych, w szczególności w zakresie określania znamion przestępstw i stosowanych sankcji. Stanowisko Komisji jest zatem paradoksalne, ponieważ prowadziłyby, po pierwsze, do stwierdzenia, że Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w sposób domyślny nadają Wspólnocie kompetencję w sprawach karnych, oraz, po drugie, do pominięcia faktu, że te same układające się strony wyraźnie powierzyły taką kompetencję Unii Europejskiej.

30 Żaden z wyroków lub aktów prawnych, na które powołuje się Komisja, nie jest w stanie uzasadnić jej tezy.

31 Po pierwsze, Trybunał nigdy wcześniej nie zobowiązał Państw Członkowskich do ustanowienia sankcji karnych. Zgodnie z orzecnictwem do tych ostatnich w sposób oczywisty należy zapewnić, że naruszenia prawa wspólnotowego podlegają sankcjom zgodnie z zasadami prawa materialnego i formalnego analogicznymi do stosowanych w przypadku naruszenia o podobnym charakterze i ciężarze prawa krajowego, przy czym sankcja musi mieć ponadto skuteczny, odstraszający i proporcjonalny charakter. Nadto względem naruszeń prawa wspólnotowego władze krajowe zobowiązane są działać z taką samą starannością co w przypadku stosowania odpowiednich krajowych aktów prawa (zob. w szczególności wyrok z dnia 21 września 1989 r. w sprawie 68/88 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. 2965, pkt 24 i 25). Jednakże Trybunał nie orzekł, wyraźnie lub w sposób domyślny, że Wspólnota posiada kompetencję do zbliżenia prawa karnego obowiązującego w Państwach Członkowskich. Przeciwnie, stwierdził on, że wybór sankcji należy do tych ostatnich.

32 Po drugie, praktyka ustawodawcza jest zgodna z tą koncepcją. Różne akty prawa wtórnego przejmują tradycyjną formułę, zgodnie z którą należy przewidywać „sankcje skuteczne, proporcjonalne i odstraszające” (zob. na przykład art. 3 dyrektywy 2002/90), nie podważając jednakże swobody Państw Członkowskich do dokonania wyboru pomiędzy prawem administracyjnym a prawem karnym. Jeżeli ustawodawcy wspólnotowemu zdarza się, zresztą bardzo rzadko, uściślić, że Państwa Człon-

cific substantive competences, such as those exercised under Article 175 EC, were conferred on it.

28 Articles 135 EC and 280 EC, which expressly reserve to the Member States the application of national criminal law and the administration of justice, confirm that interpretation.

29 That interpretation is also borne out by the fact that the Treaty on European Union devotes a specific title to judicial cooperation in criminal matters (see Articles 29 EU, 30 EU and 31(e) EU), which expressly confers on the European Union competence in criminal matters, in particular as regards the determination of the constituent elements of the relevant offences and penalties. The Commission's position is therefore contradictory, since it amounts, on the one hand, to claiming that the authors of the Treaty on European Union and the EC Treaty intended to confer by implication on the Community competence in criminal matters and, on the other, to disregarding the fact that the same authors expressly attributed such a competence to the European Union.

30 None of the judgments or secondary legislation to which the Commission refers lends support to its argument.

31 First, the Court has never obliged the Member States to adopt criminal penalties. According to its case-law, it is certainly the responsibility of the Member States to ensure that infringements of Community law are penalised under conditions, both procedural and substantive, which are analogous to those applicable to infringements of national law of a similar nature and importance, and the penalty must, moreover, be effective, dissuasive and proportionate to the infringement; furthermore, the national authorities must proceed with respect to infringements of Community law with the same diligence as that which they bring to bear in implementing corresponding national laws (see, in particular, Case 68/88 Commission v Greece [1989] ECR 2965, paragraphs 24 and 25). However, the Court has not held, either expressly or by implication, that the Community is competent to harmonise the criminal laws applicable in the Member States. It has rather held that the choice of penalties is a matter for the Member States.

32 Second, legislative practice is in keeping with that interpretation. The various pieces of secondary legislation restate the traditional form of words, by virtue of which 'effective, proportionate and dissuasive sanctions' are to be prescribed (see, for example, Article 3 of Directive 2002/90), but do not call into question the freedom of the Member States

kowskie wprowadzają postępowanie w sprawach karnych lub administracyjnych, ogranicza się on do doprecyzowania wyboru, którego w każdym razie musiałyby dokonać.

- 33 Ponadto, za każdym razem gdy Komisja proponowała Radzie przyjęcie aktu prawa wspólnotowego wywierającego wpływ na sprawy karne, ta ostatnia instytucja oddzielała część tego aktu prawnego dotyczącą spraw karnych celem zamieszczenia jej w decyzji ramowej [zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 974/98 z dnia 3 maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro (Dz.U. L 139, str. 1), które musiało zostać uzupełnione decyzją ramową Rady 2000/383/WSiSW z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie zwiększenia ochrony poprzez sankcje karne i inne sankcje za fałszowanie w związku z wprowadzeniem euro (Dz.U. L 140, str. 1); zob. również dyrektywę 2002/90, uzupełnioną decyzją ramową Rady 2002/946/WSiSW z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (Dz.U. L 328, str. 1)].
- 34 W tym przypadku, mając na uwadze zarówno swój zamierzony cel, jak i treść, decyzja ramowa dotyczy zbliżenia prawa karnego. Sama okoliczność, że zmierza ona do zwalczania przestępstw przeciwko środowisku nie może uzasadniać kompetencji Wspólnoty. W rzeczywistości decyzja ta uzupełnia prawo wspólnotowe w dziedzinie ochrony środowiska.
- 35 Ponadto w odniesieniu do zarzutu opartego na nadużyciu władzy Rada twierdzi, że opiera się on na błędnej interpretacji motywów decyzji ramowej.
- 36 Natomiast Królestwo Niderlandów, popierając żądania Rady, broni bardziej stonowanego stanowiska. Twierdzi ono, że w ramach wykonywania kompetencji powierzonych jej na mocy Traktatu WE Wspólnota może zobowiązać Państwa Członkowskie do przewidzenia możliwości karnego sankcjonowania określonych czynów na poziomie krajowym, pod warunkiem że sankcja jest nierozzerwalnie związana z przepisami wspólnotowego prawa materialnego i rzeczywiście może zostać wykazane, że taka polityka karna jest niezbędna dla realizacji celów wspomnianego Traktatu w zakresie danej dziedziny (zob. wyrok z dnia 27 października 1992 r. w sprawie C-240/90 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-5383). Mogłoby to mieć miejsce, w przypadku gdy stosowanie jednej z norm harmonizacyjnych, opartej przykładowo na art. 175 WE, wymagałoby sankcji karnych.
- 37 Natomiast o ile z treści i z charakteru przyjętych przepisów wynika, że zmierzają one głównie do zbliżenia, w sposób ogólny, przepisów prawa karnego i że system sankcji karnych nie jest nierozzerwalnie związany

to choose between proceeding under administrative or criminal law. On the rare occasions when the Community legislature has specified that the Member States are to bring criminal or administrative proceedings, it has merely stated expressly the choice which was open to them in any event.

- 33 Furthermore, whenever the Commission has proposed to the Council that a Community measure having implications for criminal matters be adopted, the Council has detached the criminal part of that measure so that it may be dealt with in a framework decision (see Council Regulation (EC) No 974/98 of 3 May 1998 on the introduction of the euro (OJ 1998 L 139, p. 1), which had to be supplemented by Council Framework Decision 2000/383/JHA of 29 May 2000 on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of the euro (OJ 2000 L 140, p. 1); see also Directive 2002/90, supplemented by Council Framework Decision 2002/946/JHA of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence (OJ 2002 L 328, p. 1)).
- 34 In this instance, regard being had to both its purpose and content, the framework decision concerns the harmonisation of criminal law. The mere fact that it seeks to combat environmental offences is not such as to found the Community's competence. In fact, the framework decision supplements Community law on environmental protection.
- 35 In addition, the Council contends that the plea alleging abuse of process is based on an incorrect reading of the preamble to the framework decision.
- 36 The Kingdom of the Netherlands, whilst supporting the form of order sought by the Council, adopts a slightly more qualified argument than the Council. It contends that, in exercising the powers conferred on it by the EC Treaty, the Community may require the Member States to provide for the possibility of punishing certain conduct under national criminal law, provided that the penalty is inseparably linked to the relevant substantive Community provisions and that it can actually be shown that imposing penalties under criminal law in that way is necessary for the achievement of the objectives of the Treaty in the area concerned (see Case C-240/90 Germany v Commission [1992] ECR I-5383). That could be the case if the enforcement of a harmonising rule based, for example, on Article 175 EC gave rise to a need for criminal penalties.

z omawianą dziedziną prawa wspólnotowego, to art. 29 UE, 31 lit. e) UE i art. 34 ust. 2 lit. b) UE stanowią właściwą podstawę prawną tych przepisów. Ma to miejsce w niniejszej sprawie. W istocie z zamierzonego celu i brzmienia decyzji ramowej wynika, że ma ona za ogólny cel zapewnienie zbliżenia przepisów prawa karnego w Państwach Członkowskich. Okoliczność, że normy przyjęte na podstawie Traktatu WE mogą być brane pod uwagę, nie jest tutaj decydująca.

Ocena Trybunału

- 38 Na mocy art. 47 UE żadne z postanowień Traktatu o Unii Europejskiej nie narusza postanowień Traktatu WE. Ten sam wymóg został zawarty również w art. 29 akapit pierwszy UE, który stanowi wprowadzenie tytułu VI Traktatu UE.
- 39 Do Trybunału należy zapewnienie, że akty prawne, co do których Rada utrzymuje, iż objęte są wspomnianym tytułem VI, nie naruszają kompetencji przyznanych Wspólnocie na mocy postanowień Traktatu WE (zob. wyrok z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie C-170/96 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-2763, pkt 16).
- 40 Należy zatem zbadać, czy art. 1-7 decyzji ramowej nie naruszają kompetencji posiadanych przez Wspólnotę na mocy art. 175 WE w zakresie, w jakim mogły być one przyjęte, jak to utrzymuje Komisja, na podstawie tego postanowienia.
- 41 W tym względzie bezsporne jest, że ochrona środowiska stanowi jeden z podstawowych celów Wspólnoty (zob. wyrok z dnia 7 lutego 1985 r. w sprawie 240/83 ADBHU, Rec. str. 531, pkt 13, wyrok z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 302/86 Komisja przeciwko Danii, Rec. str. 4607, pkt 8 oraz wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-213/96 Outokumpu, Rec. str. I-1777, pkt 32). Podobnie art. 2 WE stanowi, że zadaniem Wspólnoty jest popieranie „wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego”, a art. 3 ust. 1 lit. l) WE przewiduje w tym celu ustalenie „polityk[i] w dziedzinie środowiska naturalnego”.
- 42 Ponadto zgodnie z art. 6 WE „[p]rzy ustalaniu i realizacji polityk i działań Wspólnoty [...] muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego”. Przepis ten podkreśla horyzontalny i kluczowy charakter tego celu.
- 43 Artykuły 174-176 WE stanowią co do zasady ramy, w których należy realizować wspólnotową politykę w dziedzinie środowiska naturalnego. W szczególności art. 174 ust. 1 WE wymienia cele działań Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego, a art. 175 WE definiuje obo-

37 Conversely, if it is apparent from the content and nature of the proposed measure that it is intended essentially to bring about a general harmonisation of criminal laws and that the system of penalties is not inseparably linked to the area of Community law concerned, Articles 29 EU, 31(e) EU and 34(2)(b) EU are the correct legal basis for the measure. That is the case in this instance. It is clear from the purpose and content of the framework decision that it is intended, generally, to secure harmonisation of criminal laws in the Member States. The fact that rules adopted under the EC Treaty may be concerned is not decisive.

Findings of the Court

- 38 Article 47 EU provides that nothing in the Treaty on European Union is to affect the EC Treaty. That requirement is also found in the first paragraph of Article 29 EU, which introduces Title VI of the Treaty on European Union.
- 39 It is the task of the Court to ensure that acts which, according to the Council, fall within the scope of Title VI of the Treaty on European Union do not encroach upon the powers conferred by the EC Treaty on the Community (see Case C-170/96 Commission v Council [1998] ECR I-2763, paragraph 16).
- 40 It is therefore necessary to ascertain whether Articles 1 to 7 of the framework decision affect the powers of the Community under Article 175 EC inasmuch as those articles could, as the Commission maintains, have been adopted on the basis of the last-mentioned provision.
- 41 On that point, it is common ground that protection of the environment constitutes one of the essential objectives of the Community (see Case 240/83 ADBHU [1985] ECR 531, paragraph 13, Case 302/86 Commission v Denmark [1988] ECR 4607, paragraph 8, Case C-213/96 Outokumpu [1998] ECR I-1777, paragraph 32). In that regard, Article 2 EC states that the Community has as its task to promote 'a high level of protection and improvement of the quality of the environment' and, to that end, Article 3(1)(l) EC provides for the establishment of a 'policy in the sphere of the environment'.
- 42 Furthermore, in the words of Article 6 EC '[e]nvironmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Community policies and activities', a provision which emphasises the fundamental nature of that objective and its extension across the range of those policies and activities.
- 43 Articles 174 EC to 176 EC comprise, as a general rule, the framework within which Community environmental policy must be carried out. In

wiązujące procedury, służące osiągnięciu tych celów. Kompetencja Wspólnoty jest wykonywana ogólnie zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 251 WE, po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów. Jednakże, jeżeli chodzi o niektóre z dziedzin określonych w art. 175 ust. 2 WE, Rada decyduje samodzielnie, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem oraz dwoma powyżej wspomnianymi organami.

44 Jak to już orzekł Trybunał w przeszłości, wszystkie działania określone w trzech tiret art. 175 ust. 2 akapit pierwszy WE wymagają zaangażowania instytucji wspólnotowych w dziedziny takie jak polityka podatkowa, polityka energetyczna lub polityka zagospodarowania przestrzennego, w których, z wyłączeniem wspólnotowej polityki w dziedzinie środowiska naturalnego, albo Wspólnota nie dysponuje kompetencją ustawodawczą, albo w ramach Rady wymagana jest jednomyślność (wyrok z dnia 30 stycznia 2001 r. w sprawie C-36/98 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. str. I-779, pkt 54).

45 Ponadto należy przypomnieć, że w myśl utrwalonego orzecznictwa Trybunału wybór podstawy prawnej wspólnotowego aktu prawnego musi zostać oparty na obiektywnych okolicznościach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej. Należy do nich w szczególności cel i treść aktu prawnego zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału (zob. wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-300/89 Komisja przeciwko Radzie, określany „Dioxyde de titane”, Rec. str. I-2867, pkt 10 oraz wyrok z dnia 19 września 2002 r. w sprawie C-336/00 Huber, Rec. str. I-7699, pkt 30).

46 W odniesieniu do celu decyzji ramowej, zarówno z jej tytułu, jak i z trzech pierwszych motywów wynika, że zmierza ona do realizacji celu ochrony środowiska. Zaniepokojona „wzrostem przestępstw przeciwko środowisku i ich skutkami, które w coraz większym stopniu wykraczają poza granice państw, w których są popełniane” Rada, stwierdzając, że stanowią one „zagrożenie dla środowiska” i „problem, przed którym wspólnie stoją Państwa Członkowskie”, uznała, że wymagają one „twardej reakcji” i działania „ukierunkowane[go] na ochronę środowiska na podstawie prawa karnego”.

47 W odniesieniu do treści decyzji ramowej ustanawia ona w art. 2 listę czynów szczególnie zagrażających środowisku, które Państwa Członkowskie zobowiązane są sankcjonować karnie. Prawdą jest, że art. 2-7 tej decyzji zawierają częściowe zbliżenie przepisów prawa karnego Państw Członkowskich, w szczególności jeśli chodzi o znamiona poszczególnych przestępstw popełnianych przeciwko środowisku. Co do zasady

particular, Article 174(1) EC lists the objectives of the Community's action on the environment and Article 175 EC sets out the procedures to be followed in order to achieve those objectives. The Community's powers are, in general, exercised in accordance with the procedure laid down in Article 251 EC, following consultation of the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. However, in relation to certain spheres referred to in Article 175(2) EC, the Council takes decisions alone, acting unanimously on a proposal from the Commission after consulting the Parliament and the two abovementioned bodies.

44 As the Court has previously held, the measures referred to in the three indents of the first subparagraph of Article 175(2) EC all imply the involvement of the Community institutions in areas such as fiscal policy, energy policy or town and country planning policy, in which, apart from Community policy on the environment, either the Community has no legislative powers or unanimity within the Council is required (Case C-36/98 *Spain v Council* [2001] ECR I-779, paragraph 54).

45 Moreover, it must be borne in mind that, according to the Court's settled case-law, the choice of the legal basis for a Community measure must rest on objective factors which are amenable to judicial review, including in particular the aim and the content of the measure (see, inter alia, Case C-300/89 *Commission v Council* [1991] ECR I-2867, '*Titanium dioxide*', paragraph 10, and Case C-336/00 *Huber* [2002] ECR I-7699, paragraph 30).

46 As regards the aim of the framework decision, it is clear both from its title and from its first three recitals that its objective is the protection of the environment. The Council was concerned 'at the rise in environmental offences and their effects which are increasingly extending beyond the borders of the States in which the offences are committed', and, having found that those offences constitute 'a threat to the environment' and 'a problem jointly faced by the Member States', concluded that 'a tough response' and 'concerted action to protect the environment under criminal law' were called for.

47 As to the content of the framework decision, Article 2 establishes a list of particularly serious environmental offences, in respect of which the Member States must impose criminal penalties. Articles 2 to 7 of the decision do indeed entail partial harmonisation of the criminal laws of the Member States, in particular as regards the constituent elements of various criminal offences committed to the detriment of the environment. As a general rule, neither criminal law nor the rules of criminal procedure fall within the Community's competence (see, to that effect, Case

- wszakże przepisy prawa karnego, tak jak zasady procedury karnej nie należą do kompetencji Wspólnoty (zob. podobnie wyrok z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 203/80 *Casati*, Rec. str. 2595, pkt 27 oraz wyrok z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie C-226/97 *Lemmens*, Rec. str. I-3711, pkt 19).
- 48 W przypadku gdy stosowanie przez właściwe władze krajowe skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających sankcji stanowi działanie niezbędne dla zwalczania ciężkich przestępstw przeciwko środowisku, to ostateczne stwierdzenie nie może jednakże powstrzymać ustawodawcy wspólnotowego od przyjęcia środków związanych z prawem karnym Państw Członkowskich, które uzna on za konieczne w celu zapewnienia pełnej skuteczności norm przyjętych w dziedzinie ochrony środowiska.
- 49 Należy dodać, że w tym przypadku, o ile art. 1-7 decyzji ramowej wprowadzają karalność określonych czynów szczególnie zagrażających środowisku, to pozostawiają one Państwom Członkowskim wybór stosowanych sankcji karnych, które muszą być jednakże, zgodnie z art. 5 ust. 1 tej decyzji, skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające.
- 50 Rada nie kwestionuje, że do przestępstw wymienionych w art. 2 decyzji ramowej należą naruszenia licznych wspólnotowych aktów prawnych, które zostały zawarte w załączniku do projektu dyrektywy. Poza tym z trzech pierwszych motywów tej decyzji wynika, że Rada uznała, iż sankcje karne są niezbędne dla zwalczania ciężkich przestępstw przeciwko środowisku.
- 51 Z powyższych rozważań wynika, że z uwagi na zamierzony cel i ich treść art. 1-7 decyzji ramowej przyjęły za główny cel ochronę środowiska i mogły zostać skutecznie przyjęte na podstawie art. 175 WE.
- 52 Okoliczność, że art. 135 WE i 280 ust. 4 WE zastrzegają w dziedzinach, odpowiednio, współpracy celnej i zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Wspólnoty stosowanie krajowego prawa karnego i zagadnienia dotyczące krajowej administracji wymiaru sprawiedliwości dla Państw Członkowskich, nie może podważyć tego stwierdzenia. W istocie z postanowień tych nie można wywieść, że w ramach realizacji polityki w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego należy zaniechać wszelkiego zbliżania przepisów prawa karnego, nawet jeśli jest ono ściśle ograniczone, jak w niniejszym przypadku, i konieczne dla zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego.
- 53 W tych okolicznościach decyzja ramowa, naruszając kompetencje przyznane przez art. 175 WE Wspólnocie, jest w całości, z uwagi na swoją niepodzielność, niezgodna z art. 47 UE.

- 203/80 *Casati* [1981] ECR 2595, paragraph 27, and Case C-226/97 *Lemmens* [1998] ECR I-3711, paragraph 19).
- 48 However, the last-mentioned finding does not prevent the Community legislature, when the application of effective, proportionate and dissuasive criminal penalties by the competent national authorities is an essential measure for combating serious environmental offences, from taking measures which relate to the criminal law of the Member States which it considers necessary in order to ensure that the rules which it lays down on environmental protection are fully effective.
- 49 It should also be added that in this instance, although Articles 1 to 7 of the framework decision determine that certain conduct which is particularly detrimental to the environment is to be criminal, they leave to the Member States the choice of the criminal penalties to apply, although, in accordance with Article 5(1) of the decision, the penalties must be effective, proportionate and dissuasive.
- 50 The Council does not dispute that the acts listed in Article 2 of the framework decision include infringements of a considerable number of Community measures, which were listed in the annex to the proposed directive. Moreover, it is apparent from the first three recitals to the framework decision that the Council took the view that criminal penalties were essential for combating serious offences against the environment.
- 51 It follows from the foregoing that, on account of both their aim and their content, Articles 1 to 7 of the framework decision have as their main purpose the protection of the environment and they could have been properly adopted on the basis of Article 175 EC.
- 52 That finding is not called into question by the fact that Articles 135 EC and 280(4) EC reserve to the Member States, in the spheres of customs cooperation and the protection of the Community's financial interests respectively, the application of national criminal law and the administration of justice. It is not possible to infer from those provisions that, for the purposes of the implementation of environmental policy, any harmonisation of criminal law, even as limited as that resulting from the framework decision, must be ruled out even where it is necessary in order to ensure the effectiveness of Community law.
- 53 In those circumstances, the entire framework decision, being indivisible, infringes Article 47 EU as it encroaches on the powers which Article 175 EC confers on the Community.

54 W konsekwencji nie ma potrzeby badania argumentu Komisji, zgodnie z którym nieważność decyzji ramowej powinna zostać w każdym razie stwierdzona w części w zakresie, w jakim art. 5 ust. 2, art. 6 i 7 pozostawiają Państwom Członkowskim swobodę w zakresie ustanawiania sankcji karnych lub innych, co niezaprzeczalnie należy do kompetencji wspólnotowych.

55 Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić nieważność decyzji ramowej.

W przedmiocie kosztów

56 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Z uwagi na to, że Komisja wniosła o obciążenie kosztami postępowania Radę, która przegrała niniejszą sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Na podstawie art. 69 § 4 akapit pierwszy regulaminu interweniencji w niniejszym sporze pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Stwierdza się nieważność decyzji ramowej Rady 2003/80/WSiSW z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne.
- 2) Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami postępowania.
- 3) Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Grecka, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Irlandia, Królestwo Niderlandów, Republika Portugalska, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, jak również Parlament Europejski ponoszą własne koszty.

Podpisy

54 There is therefore no need to examine the Commission's argument that the framework decision should in any event be annulled in part in so far as Articles 5(2), 6 and 7 leave the Member States free also to provide for penalties other than criminal penalties, even to choose between criminal penalties and other penalties, matters allegedly falling undeniably within the Community's competence.

55 In the light of all the foregoing, the framework decision must be annulled.

Decision on costs

Costs

56 Under Article 69(2) of the Rules of Procedure, the unsuccessful party is to be ordered to pay the costs if they have been applied for in the successful party's pleadings. Since the Commission has applied for costs and the Council has been unsuccessful, the Council must be ordered to pay the costs. Pursuant to the first paragraph of Article 69(4), the interveners in these proceedings must bear their own costs.

Operative part

On those grounds, the Court (Grand Chamber) hereby:

1. **Annuls Council Framework Decision 2003/80/JHA of 27 January 2003 on the protection of the environment through criminal law;**
2. **Orders the Council of the European Union to pay the costs;**
3. **Orders the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, Ireland, the Kingdom of the Netherlands, the Portuguese Republic, the Republic of Finland, the Kingdom of Sweden, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the European Parliament to bear their own costs.**

Dokument nt 1.7.
Wyrok Trybunału (wielka izba)
z dnia 11 grudnia 2007 r.* w sprawie C-161/06

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Krajský soud v Ostravě (Republika Czeska) postanowieniem z dnia 10 marca 2006 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 24 marca 2006 r., w postępowaniu: Skoma-Lux sro przeciwko Celní ředitelství Olomouc,

Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej – Artykuł 58
 – Przepisy wspólnotowe – Brak tłumaczenia na język państwa członkowskiego – Możliwość powołania się

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano, prezesi izb, R. Schintgen, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, P. Lindh, J.-C. Bonichot (sprawozdawca), T. von Danwitz i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: J. Swedenborg, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 czerwca 2007 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Skoma-Lux sro przez P. Rittera, advokát,
- w imieniu rządu czeskiego przez T. Bočka, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu estońskiego, przez L. Uibę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu łotewskiego przez K. BardiKę oraz R. Kaskinę, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego przez E. Ośniecką-Tamecką, M. Kapko oraz M. Kamejszę, działające w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: czeski.

Document No 1.7.
JUDGMENT OF THE COURT (Grand Chamber)
11 December 2007

(Act concerning the conditions of accession to the European Union - Article 58 - Community legislation - No translation into the language of a Member State - Enforceability)

In Case C-161/06,

REFERENCE for a preliminary ruling under Article 234 EC from the Krajský soud v Ostravě (Czech Republic), made by decision of 10 March 2006, received at the Court on 24 March 2006, in the proceedings

Skoma-Lux sro

v

Celní ředitelství Olomouc,

THE COURT (Grand Chamber),

composed of V. Skouris, President, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano, Presidents of Chambers, R. Schintgen, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, P. Lindh, J.-C. Bonichot (Rapporteur), T. von Danwitz and A. Arabadjiev, Judges,

Advocate General: J. Kokott,

Registrar: J. Swedenborg, Administrator,

having regard to the written procedure and further to the hearing on 26 June 2007,

after considering the observations submitted on behalf of:

- Skoma-Lux sro, by P. Ritter, advokát,
- the Czech Government, by T. Boček, acting as Agent,
- the Estonian Government, by L. Uibo, acting as Agent,
- the Latvian Government, by K. BardiKa and R. Kaskina, acting as Agents,
- the Polish Government, by E. Ośniecka-Tamecka, M. Kapko and M. Kamejsza, acting as Agents,

- w imieniu rządu słowackiego przez J. Čorbę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Kruse oraz A. Falk, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez J. Hottiaux i M. Šimerdovą oraz P. Aalta, działających w charakterze pełnomocników.
- po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 18 września 2007 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 58 aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej 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 (Dz.U. 2003, L 236, str. 33, zwanego dalej „aktem dotyczącym warunków przystąpienia”), na mocy którego Republika Czeska została państwem członkowskim Unii Europejskiej od dnia 1 maja 2004 r.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między spółką Skoma-Lux sro (zwaną dalej „Skoma-Lux”) oraz Celní ředitelství Olomouc (naczelnym urzędem celnym w Ołomuńcu, zwanym dalej „naczelnym urzędem celnym”), dotyczącego grzywny nałożonej na Skoma-Lux za wykroczenia celne, które miała popełnić od marca do maja 2004 r., wynikającego z faktu, że naczelný urząd celný nie mógł powołać się względem niej na przepisy wspólnotowe, które nie zostały jeszcze opublikowane w języku czeskim w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Ramy prawne

Przepisy wspólnotowe

Akt dotyczący warunków przystąpienia

- 3 Akt dotyczący warunków przystąpienia stanowi integralną część traktatu między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (państwami członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Re-

- the Slovak Government, by J. Čorba, acting as Agent,
- the Swedish Government, by A. Kruse and A. Falk, acting as Agents,
- the Commission of the European Communities, by J. Hottiaux, M. Šimerdová and P. Aalto, acting as Agents,

after hearing the Opinion of the Advocate General at the sitting on 18 September 2007,

gives the following

Judgment

- 1 This reference for a preliminary ruling concerns the interpretation of Article 58 of the Act concerning the conditions of accession to the European Union of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded (OJ 2003 L 236, p. 33, 'the Act concerning the conditions of accession'), pursuant to which the Czech Republic became a Member State of the European Union as from 1 May 2004.
- 2 The reference was submitted in the course of proceedings between the company Skoma-Lux sro ('Skoma-Lux') and the Celní ředitelství Olomouc (Olomouc customs directorate, 'the customs directorate'), regarding a fine imposed on Skoma-Lux in respect of customs infringements which it is alleged to have committed between March and May 2004, on the ground that the customs directorate could not enforce against it Community legislation which had not yet been published in the Czech language in the *Official Journal of the European Union*.

Legal context

Community legislation

The Act concerning the conditions of accession

- 3 The Act concerning the conditions of accession is an integral part of the Treaty between the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Finland, the Kingdom of Sweden, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Member States of the European Union) and the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Re-

publiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, dotyczącego przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej (Dz.U. L 236, str. 17), oraz ustanawia warunki przyjęcia i dostosowania w traktatach stanowiących podstawę Unii, które wynikają z tego przystąpienia.

4 W rozumieniu art. 2 aktu dotyczącego warunków przystąpienia:

„Od dnia przystąpienia nowe państwa członkowskie są związane postanowieniami traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych państwach członkowskich zgodnie z warunkami określonymi w tych traktatach i w niniejszym akcie”.

5 Artykuł 58 tego aktu stanowi:

„Teksty aktów instytucji oraz Europejskiego Banku Centralnego przyjętych przed przystąpieniem i sporządzone przez Radę, Komisję lub Europejski Bank Centralny w językach: czeskim, estońskim, litewskim, łotewskim, maltańskim, polskim, słowackim, słoweńskim i węgierskim są od dnia przystąpienia tekstami autentycznymi na tych samych warunkach, co teksty sporządzone w obecnych jedenastu językach. Zostaną one opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, jeśli teksty w obecnych językach były w ten sposób opublikowane”.

Rozporządzenie nr 1

6 Zgodnie z art. 1 rozporządzenia Rady nr 1 z dnia 15 kwietnia 1958 r. w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz.U. 1958, 17 str. 385), zmienionego aktem dotyczącym warunków przystąpienia, językami urzędowymi Unii są:

„angielski, czeski, duński, estoński, fiński, francuski, grecki, hiszpański, litewski, łotewski, maltański, niemiecki, niderlandzki, polski, portugalski, słowacki, słoweński, szwedzki, węgierski, włoski”.

7 Artykuł 4 tego rozporządzenia stanowi:

„Rozporządzenia i inne dokumenty o zasięgu ogólnym sporządza się w dwudziestu językach urzędowych”.

public of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic, concerning the accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic to the European Union (OJ 2003 L 236, p. 17) and sets the admission conditions and the adjustments to the treaties on which the European Union is founded which that accession involves.

4 Under Article 2 of the Act concerning the conditions of accession:

'From the date of accession, the provisions of the original Treaties and the acts adopted by the institutions and the European Central Bank before accession shall be binding on the new Member States and shall apply in those States under the conditions laid down in those Treaties and in this Act.'

5 Article 58 of that act provides:

'The texts of the acts of the institutions, and of the European Central Bank, adopted before accession and drawn up by the Council, the Commission or the European Central Bank in the Czech, Estonian, Hungarian, Latvian, Lithuanian, Maltese, Polish, Slovak and Slovenian languages shall, from the date of accession, be authentic under the same conditions as the texts drawn up in the present 11 languages. They shall be published in the Official Journal of the European Union if the texts in the present languages were so published'.

Regulation No 1

6 Pursuant to Article 1 of Council Regulation No 1 of 15 April 1958 determining the languages to be used by the European Economic Community (OJ, English Special Edition 1952-1958 (I), p. 59), as amended by the Act concerning the conditions of accession, the official languages of the Union are to be:

'Czech, Danish, Dutch, English, Estonian, Finnish, French, German, Greek, Hungarian, Italian, Latvian, Lithuanian, Maltese, Polish, Portuguese, Slovak, Slovenian, Spanish and Swedish'.

7 Article 4 of that regulation provides:

'Regulations and other documents of general application shall be drafted in the 20 official languages.'

8 Artykuł 5 rzeczonego rozporządzenia stanowi:

„Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej publikuje się w dwudziestu językach urzędowych”.

9 W rozumieniu art. 8 tego rozporządzenia:

„Jeśli w państwie członkowskim funkcjonuje kilka języków urzędowych, stosowanie języka, na wniosek państwa zainteresowanego, zostaje określone zgodnie z ogólnymi zasadami wynikającymi z ustawodawstwa tego państwa”.

10 Zgodnie z art. 199 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. L 253, str. 1):

„Bez uszczerbku dla ewentualnego stosowania przepisów karnych złożenie w urzędzie celnym zgłoszenia podpisanego przez zgłaszającego lub jego przedstawiciela czyni go odpowiedzialnym, zgodnie z obowiązującymi przepisami, za:

- prawdziwość informacji podanych w zgłoszeniu,
- autentyczność załączonych dokumentów,
- oraz
- przestrzeganie wszelkich obowiązków odnoszących się do objęcia danych towarów odpowiednią procedurą”.

Uregulowania krajowe

11 Artykuł 293 ust. 1 lit. d) ustawy nr 13/1993 (zwanej dalej „prawem celnym”) stanowi:

„Kto spowodował, że towar został objęty daną procedurą celną na podstawie nieautentycznych, zmienionych lub sfalszowanych dokumentów lub na podstawie nieprawdziwych lub błędnych informacji, narusza przepisy celne”.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

12 Skoma-Lux dokonuje przywozu i sprzedaży wina. W dniu 30 września 2004 r. urząd celny w Ołomuńcu nałożył na nią grzywnę w związku z naruszeniem przepisów celnych, popełnianym przez nią w sposób powtarzający się w dniach 11, 22 i 23 marca, 6 i 15 kwietnia, 18 i 20 maja 2004 r. Ponieważ naczelný urząd celny decyzją z dnia 10 stycznia 2005 r. potwierdził nałożenie tej grzywny, Skoma-Lux w dniu 16 marca 2005 r. wniosła skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji do Krajský soud v Ostravě (sądu regionalnego).

8 Article 5 of that regulation states:

'The *Official Journal of the European Union* shall be published in the 20 official languages.'

9 Under Article 8 of that regulation:

'If a Member State has more than one official language, the language to be used shall, at the request of such State, be governed by the general rules of its law.'

10 Under Article 199 of Commission Regulation (EEC) No 2454/93 of 2 July 1993 laying down provisions for the implementation of Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code (OJ 1993 L 253, p. 1):

'Without prejudice to the possible application of penal provisions, the lodging with a customs office of a declaration signed by the declarant or his representative shall render him responsible under the provisions in force for:

- the accuracy of the information given in the declaration,
- the authenticity of the documents attached,
- and
- compliance with all the obligations relating to the entry of the goods in question under the procedure concerned.'

National legislation

11 Article 293(1)(d) of Law No 13/1993 ('the Law on customs') provides:

'Customs provisions are infringed by a person who causes goods to be released to him on the basis of spurious, altered or forged documents or incorrect or false information.'

The dispute in the main proceedings and the questions referred for a preliminary ruling

12 Skoma-Lux is an importer of wine and wine-merchant. On 30 September 2004, the Olomouc Customs Office fined it for infringing the customs legislation, which it is alleged to have done repeatedly, on 11, 22 and 23 March, 6 and 15 April, 18 and 20 May 2004. The Olomouc customs directorate having confirmed that fine by a decision of 10 January 2005, Skoma-Lux, on 16 March 2005, brought an action for annulment of that decision before the Krajský soud v Ostravě (Regional Court).

13 Skoma-Lux zarzucono popełnienie wykroczenia celnego w wyniku przedstawienia nieprawdziwych informacji dotyczących klasyfikacji taryfowej czerwonego wina Kagor VK. Naczelny urząd celny uważa nie tylko, że spółka ta naruszyła niektóre przepisy czeskiego prawa celnego, w brzmieniu obowiązującym przed przystąpieniem Republiki Czeskiej do Unii, ale również że dopuściła się ona wykroczenia celnego w rozumieniu art. 293 ust. 1 lit. d) tego prawa, z naruszeniem art. 199 ust. 1 rozporządzenia nr 2454/93.

14 Skarga o stwierdzenie nieważności Skoma-Lux oparta jest w części na niemożności zastosowania rozporządzenia wspólnotowego do zarzuczanych jej naruszeń, również tych, które nastąpiły po przystąpieniu Republiki Czeskiej do Unii, wobec braku publikacji w języku czeskim przepisów prawa wspólnotowego zastosowanych przez organy celne w chwili popełnienia spornych czynów.

15 Naczelny urząd celny podnosi, że czeskie ministerstwo finansów opublikowało czeską wersję językową istotnych przepisów celnych w formie elektronicznej, że Skoma-Lux mogła zapoznać się z tymi przepisami za pośrednictwem służb celnych i wreszcie że spółka ta, działająca od długiego czasu w sektorze handlu międzynarodowego, знаła istotne przepisy wspólnotowe.

16 W tych okolicznościach Krajský soud v Ostravě postanowił zawiesić postępowanie i przedłożyć Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy art. 58 aktu dotyczącego warunków przystąpienia, na podstawie którego Republika Czeska stała się państwem członkowskim Unii Europejskiej od dnia 1 maja 2004 r., należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie może stosować wobec jednostek rozporządzenie, które w chwili stosowania nie było prawidłowo opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w języku zainteresowanego państwa członkowskiego?

2) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze, czy brak możliwości stosowania danego rozporządzenia wobec jednostek jest kwestią wykładni czy też kwestią ważności prawa wspólnotowego w rozumieniu art. 234 WE?

3) Gdyby Trybunał Sprawiedliwości miał stwierdzić, że pytanie prejudycjalne dotyczy ważności aktu prawa wspólnotowego w rozumieniu wyroku z dnia 22 października 1989 r. w sprawie 314/85 Foto-Frost, Rec. str. 4199, to czy rozporządzenie nr 2454/93 jest nieważne względem skarżącej i w zakresie jej sporu z organami celnymi Republiki Czeskiej ze względu na brak prawidłowej publikacji w *Dzienniku*

13 Skoma-Lux is accused of having committed a customs offence by submitting incorrect information concerning the customs classification of Kagor VK red wine. The customs directorate submits not only that the company infringed certain provisions of the Law on customs, in the version in force prior to the accession of the Czech Republic to the Union, but also that it committed a customs offence for the purposes of Article 293(1)(d) of that law by failing to comply with Article 199(1) of Regulation No 2454/93.

14 Skoma-Lux based, in part, its action for annulment on the inapplicability of the Community regulation to the offences it is alleged to have committed, including those which occurred after the accession of the Czech Republic to the Union, in the absence of publication in the Czech language of the provisions of Community law applied by the customs authorities on the dates when the acts in dispute were committed.

15 The customs directorate submits that the Czech Ministry of Finance published the Czech version of the relevant customs provisions in electronic form, that Skoma-Lux was able to acquaint itself with those provisions at customs offices and that that company, which has been operating for a long time in the field of international trade, knew the relevant Community provisions.

16 In those circumstances, the Krajský soud v Ostravě decided to stay the proceedings and to refer to the Court for a preliminary ruling the following questions:

'(1) May Article 58 of the Act concerning the conditions of accession, on the basis of which the Czech Republic became a Member State of the European Union as from 1 May 2004, be interpreted as meaning that a Member State may apply against an individual a regulation which at the time of its application has not been properly published in the *Official Journal of the European Union* in the official language of that Member State?

(2) If Question 1 is answered in the negative, is the unenforceability of the regulation concerned against an individual a question of the interpretation or of the validity of Community law within the meaning of Article 234 EC?

(3) Should the Court of Justice conclude that the present reference for a preliminary ruling concerns the validity of a Community act within the meaning of the judgment in Case 314/85 Foto-Frost [1987] ECR 4199, is Regulation No 2454/93 invalid in relation to the applicant and its dispute with the customs authorities of the Czech Republic on

Urzędowym Unii Europejskiej zgodnie z art. 58 aktu dotyczącego warunków przystąpienia?''.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 17 W pytaniu pierwszym sąd krajowy zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy art. 58 aktu dotyczącego warunków przystąpienia umożliwia powołanie się wobec jednostek w państwie członkowskim na przepisy rozporządzenia wspólnotowego, które nie zostało opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w języku tego państwa, podczas gdy język ten jest językiem urzędowym Unii.
- 18 Sąd krajowy stwierdza, że Trybunał w wyroku z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 160/84 Oryzomyli Kavallas i in., Rec. str. 1633, pkt 11–21, rozważał już kwestię, czy brak publikacji aktu wspólnotowego w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* może być powodem wykluczenia możliwości powołania się na dane przepisy wobec jednostek. W wyroku tym Trybunał uwzględnił, że dane jednostki nie miały możliwości zapoznania się z przepisami, na które powołano się względem nich.
- 19 Jeśli chodzi o postępowanie przed sądem krajowym, sąd ten uważa, że większość zainteresowanych osób zapoznaje się z przepisami prawa w formie elektronicznej i że w rezultacie brak publikacji przepisów wspólnotowych w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* nie powoduje, że przepisy te są niedostępne. Unia opublikowała bowiem tymczasowe i tymczasowo sprawdzone wersje językowe w Internecie, a w powszechny sposób sprawdzenia prawa wspólnotowego dokonuje się w bazie danych, takiej jak międzyinstytucjonalny system konsultacji on-line prawa Unii Europejskiej (EUR-Lex).
- 20 W tym kontekście uzasadnione wydawałoby się twierdzenie, że możliwość stosowania przepisów wspólnotowych nieopublikowanych w określonym języku jest ustalana w poszczególnym przypadku, po zbadaniu, czy jednostka miała rzeczywiście możliwość zapoznania się z treścią danego dokumentu. W sprawie takiej jak będąca przedmiotem postępowania przed sądem krajowym skarżąca spółka nie mogła nie być poinformowana, skoro prowadzi działalność o charakterze międzynarodowym, a obowiązek prawidłowego zadeklarowania przywożonych towarów odpowiada normie prawa celnego znanej we wszystkich państwach członkowskich.
- 21 Jednakże sąd krajowy przyznaje, że zasady pewności prawa i równości obywateli są zagwarantowane w szczególności poprzez formalny wymóg prawidłowej publikacji przepisów w języku urzędowym adresata (zob.

the ground of the absence of proper publication in the *Official Journal of the European Union* in accordance with Article 58 of the Act concerning the conditions of accession ?'

The questions referred

The first question

- 17 By its first question, the referring court is asking the Court whether Article 58 of the Act concerning the conditions of accession allows the provisions of a Community regulation which has not been published in the *Official Journal of the European Union* in the language of a Member State, although that language is an official language of the Union, to be enforced against individuals in that State.
- 18 The referring court notes that the Court has already considered, in Case 160/84 Oryzomyli Kavallas and Others [1986] ECR 1633, paragraphs 11 to 21, whether the absence of proper publication of a Community act in the *Official Journal of the European Union* is a ground for the unenforceability of the legislation in question against individuals. In that judgment the Court took into account the impossibility for the individuals affected of acquainting themselves with the legislation which was being enforced against them.
- 19 As regards the case in the main proceedings, the referring court considers that the majority of interested parties acquaint themselves with legal rules in electronic form and that, therefore, the absence of publication of Community legislation in the *Official Journal of the European Union* does not render it unavailable. The Union has, in fact, published provisional or provisionally revised language versions on the internet and the usual practice is to search for Community law in databases such as the inter-institutional service for on-line consultation of European Union law (EUR-Lex).
- 20 In this connection, it might seem reasonable to accept that the applicability of Community legislation not published in the relevant language should be determined on a case-by-case basis, after having examined the possibility for an individual of actually knowing of the content of the document concerned. In a case such as that at issue in the main proceedings, the applicant company could not but be informed since it operates internationally and the obligation to make an accurate declaration of imported goods is a customs rule known in all Member States.
- 21 However, the referring court acknowledges that the principles of legal certainty and equality of citizens are safeguarded, inter alia, by the formal requirement of proper publication of legislation in the official lan-

wyroki z dnia 1 października 1998 r. w sprawie C-209/96 Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, Rec. str. I-5655, pkt 35, oraz z dnia 20 maja 2003 r. w sprawie C-108/01, Consorzio del Prosciutto di Parma i Salumificio S. Rita, Rec. str. I-5121, pkt 89). Brak pewności prawa uwydatniony jest przez występowanie wielu nieoficjalnych tłumaczeń, które różnią się między sobą.

Uwagi przedstawione Trybunałowi

- 22 Skoma-Lux uważa, że nie można powołać się wobec niej na rozporządzenie nr 2454/93, gdyż nie zostało ono przetłumaczone na język czeski. Ponadto kwestionuje ona twierdzenie, zgodnie z którym powinna wiedzieć o istnieniu tych przepisów z uwagi na prowadzoną przez nią międzynarodową działalność handlową.
- 23 Skoma-Lux twierdzi, że przed dokonaniem tłumaczenia przepisów wspólnotowych na język czeski nie mogła szczegółowo znać znajdującego zastosowanie prawa, gdyż prawo celne w odniesieniu do klasyfikacji wina będącego przedmiotem postępowania przed sądem krajowym różni się od wspólnotowego kodeksu celnego. Podnosi ona w tym względzie, że nowa klasyfikacja ustanowiona rozporządzeniem nr 2454/93 została wprowadzona na jej wniosek przy okazji kontaktów podjętych z Komisją i że w rezultacie nie można jej zarzucać, że świadomie pominęła te przepisy.
- 24 Rządy czeski, łotewski i szwedzki uważają, że na mocy art. 254 WE w związku z art. 2 i 58 aktu dotyczącego warunków przystąpienia jedną z przesłanek możliwości powołania się na prawo wspólnotowe wobec jednostek w zainteresowanym państwie członkowskim jest jego prawidłowa publikacja w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w języku tego państwa.
- 25 Powołują się one w szczególności na poszanowanie zasad niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, równości i pewności prawa.
- 26 Rządy te uważają między innymi, że elektroniczne wersje tłumaczeń, poprzedzające elektroniczną publikację w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, nie gwarantują w dostatecznym stopniu pewności prawa.
- 27 Rząd estoński uważa, że z art. 254 WE wynika, iż publikacja w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* pochodnego prawa wspólnotowego w językach urzędowych nowych państw członkowskich, w chwili przystąpienia tych państw do Unii, stanowi jej obowiązek i że brak takiej publikacji jest naruszeniem tego obowiązku.

guage of the person to whom it applies (see Case C-209/96 United Kingdom v Commission [1998] ECR I-5655, paragraph 35, and Case C-108/01 Consorzio del Prosciutto di Parma and Salumificio S. Rita [2003] ECR I-5121, paragraph 89). The parallel existence of a number of non-official divergent translations would increase legal uncertainty.

Observations submitted to the Court

- 22 Skoma-Lux submits that Regulation No 2454/93 was not enforceable against it since it had not been translated into Czech. Furthermore, it disputes the assertion that it should have known of the existence of that legislation given its international trading activities.
- 23 Skoma-Lux claims that it could not have known, before the translation of the Community legislation into the Czech language, of the precise law applicable since, as regards the classification of wine, which is the subject of the main proceedings, the Law on customs differed from the Community Customs Code. It submits, in this connection, that the new classification set out in Regulation No 2454/93 was introduced further to the request it made when in contact with the Commission and that, as a result, it cannot be accused of being wilfully ignorant of that legislation.
- 24 The Czech, Latvian and Swedish Governments submit that, under the provisions of Article 254 EC read in conjunction with Articles 2 and 58 of the Act concerning the conditions of accession, one of the conditions for Community law to be enforceable against individuals in the Member State concerned is that it is properly published in the *Official Journal of the European Union* in the language of that State.
- 25 They point out, in particular, that the principles of non-discrimination on the ground of nationality, equality and legal certainty must be observed.
- 26 Those governments also take the view that the electronic versions of translations which exist prior to the electronic publication of the *Official Journal of the European Union* do not provide the requisite legal certainty.
- 27 The Estonian Government takes the view that it follows from Article 254 EC that publication in the *Official Journal of the European Union* of secondary Community legislation in the official languages of the new Member States is, on the accession of those States to the Union, an obligation for the Union, and that the absence of such publication constitutes a breach of that obligation.

- 28 Jednakże w związku z tym, że zasada pewności prawa wymaga jedynie, aby obywatele państwa członkowskiego mogli szczegółowo znać zakres obowiązków, które nakładają na nich przepisy, należy uwzględnić możliwość zapoznania się z aktami prawnymi za pośrednictwem Internetu. Byłoby tak w przypadku osób korzystających z Internetu i które wiedzą o zmianach wprowadzonych do porządku prawnego z uwagi na przystąpienie ich państwa do Unii. Do tej kategorii należałoby „poinformowani obywatele”, którzy tak jak Skoma-Lux na co dzień mają kontakt z prawem wspólnotowym w ramach swojej działalności zawodowej.
- 29 Rząd polski w wyniku podobnej analizy twierdzi, że jednostka w państwie członkowskim może uniknąć negatywnych skutków zastosowania przepisów aktu prawnego, który nie był przedmiotem urzędowej publikacji w języku tego państwa wyłącznie, jeżeli zostanie ustalone, że treść tego aktu nie była mu znana w inny sposób.
- 30 Zdaniem Komisji nie można powołać się wobec jednostek na przepisy rozporządzenia, które w chwili stosowania go przez władze państwa członkowskiego nie zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w języku urzędowym zainteresowanego państwa.
- 31 Komisja proponuje jednak wzięcie pod uwagę możliwości zapoznania się z tekstem w innej wersji językowej lub w formie elektronicznej. Przypomina ona, że w postępowaniu przed sądem krajowym omawiane rozporządzenie celne zostało opublikowane w języku czeskim na stronie internetowej EUR-Lex w dniu 23 listopada 2003 r., a następnie w wersji drukowanej w dniu 30 kwietnia 2004 r. i udostępnione w pomieszczeniach Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich (OPOCE). Zostało ono ostatecznie opublikowane w tym samym brzmieniu w specjalnym wydaniu *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* w dniu 27 sierpnia 2004 r.

Odpowiedź Trybunału

- 32 Z art. 2 aktu dotyczącego warunków przystąpienia wynika, że nowe państwa członkowskie są związane aktami przyjętymi przez instytucje przed dniem przystąpienia i że akty te są stosowane w państwach członkowskich od dnia przystąpienia. Jednakże możliwość powołania się na nie wobec osób fizycznych i prawnych w tych państwach jest podporządkowana ogólnym warunkom wykonania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich, ustanowionych w pierwotnych traktatach, a w odniesieniu do nowych państw członkowskich – w samym akcie dotyczącym warunków przystąpienia.

- 28 However, since the principle of legal certainty requires only that the nationals of a Member State should be able to know precisely what is the extent of their obligations under legislation, the possibility of finding out about legal measures by means of the internet should be taken into account. That applies to those who use the internet and who are aware of the amendments made to the legal order as a result of the accession of their State to the Union. That category of 'informed nationals' includes those who, like Skoma-Lux, deal with Community law on a daily basis in the course of their business.
- 29 The Polish Government takes the view, following a similar analysis, that an individual in a Member State may avoid the adverse consequences of the application of the provisions of a legal measure which has not been officially published in the national language only if it is established that he did not learn of the content of that measure by a different means.
- 30 According to the Commission, the provisions of a regulation which, when it is applied by the customs authorities of a Member State, has not been published in the *Official Journal of the European Union* in the official language of the State concerned, cannot be enforced against individuals.
- 31 It submits, however, that account should be taken of the possibility of learning of the legislation in another language version or by electronic means. It points out that in the main proceedings the customs regulation at issue was published in the Czech language on the EUR-Lex internet site on 23 November 2003, then in printed form on 30 April 2004 and posted in the premises of the Office for Official Publications of the European Communities (OPOCE). It was finally published, in the same version, in a special edition of the *Official Journal of the European Union* on 27 August 2004.

The Court's reply

- 32 It follows from Article 2 of the Act concerning the conditions of accession that the measures taken before accession by the institutions bind the new Member States and are applicable in those States as from accession. However, their enforceability against natural and legal persons in those States is subject to the general conditions for the implementation of Community law in the Member States as laid down in the original treaties and, in the case of the new Member States, by the Act concerning the conditions of accession itself.

- 33 Z samego brzmienia art. 254 WE ust. 2 WE wynika, że rozporządzenie może wywoływać skutki prawne wyłącznie, jeśli zostało opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.
- 34 Ponadto z art. 58 aktu dotyczącego warunków przystąpienia w związku z art. 4, 5 i 8 rozporządzenia nr 1 wynika, że w stosunku do państwa członkowskiego, którego język jest językiem urzędowym Unii, prawidłowa publikacja rozporządzenia wspólnotowego oznacza publikację tego aktu w tym języku w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.
- 35 Zatem w takim kontekście przepisy pierwotnych traktatów i akty przyjęte przed przystąpieniem przez instytucje i Europejski Bank Centralny powinny być wykonane w nowych państwach członkowskich na podstawie art. 2 aktu dotyczącego warunków przystąpienia.
- 36 Taka wykładnia – poza faktem, że znajduje uzasadnienie w samym brzmieniu traktatów – jest jedyną wykładnią zgodną z zasadami pewności prawa i niedyskryminacji.
- 37 Z pkt 15 wyroku z dnia 25 stycznia 1979 r. w sprawie 98/78 Racke, Rec. str. 69, wynika bowiem, że nie można powołać się wobec osób fizycznych i prawnych w państwie członkowskim na akt przyjęty przez instytucję wspólnotową taki jak rozporządzenie będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, zanim osoby te nie będą mogły zapoznać się z nim poprzez prawidłową publikację w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.
- 38 Trybunał orzekł, że pewność prawa wymaga, aby dane przepisy wspólnotowe umożliwiały zainteresowanym osobom dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na nie nakładają, co jest zagwarantowane wyłącznie poprzez prawidłową publikację rzeczonych przepisów w języku urzędowym adresata (zob. również podobnie wyroki z dnia 26 listopada 1998 r. w sprawie C-370/96 Covita, Rec. str. I-7711, pkt 27, z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie C-228/99 Silos, Rec. str. I-8401, pkt 15, oraz ww. w sprawie Consorzio del Prosciutto di Parma i Salumificio S. Rita, pkt 95).
- 39 Ponadto jest niezgodne z zasadą równego traktowania, aby w taki sam sposób stosować obowiązki nałożone w przepisach wspólnotowych w starych państwach członkowskich, w których jednostki mają możliwość zapoznania się z rzeczonymi obowiązkami w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w języku tych państw, oraz w przystępujących państwach członkowskich, w których takie zapoznanie się było niemożliwe z uwagi na opóźnioną publikację.

- 33 It is evident from the very wording of the provisions of Article 254(2) EC that a Community regulation cannot take effect in law unless it has been published in the *Official Journal of the European Union*.
- 34 Furthermore, it follows from the provisions of Article 58 of the Act concerning the conditions of accession in conjunction with those of Articles 4, 5 and 8 of Regulation No 1 that the proper publication of a Community regulation, with regard to a Member State whose language is an official language of the Union, must include the publication of that act, in that language, in the *Official Journal of the European Union*.
- 35 It is, consequently, under those conditions that the provisions of the original treaties and the acts adopted prior to accession by the institutions and the European Central Bank must be implemented in the new Member States pursuant to Article 2 of the Act concerning the conditions of accession.
- 36 In addition to the legitimacy which it derives from the very wording of the treaties, such an interpretation is the only one consistent with the principles of legal certainty and non-discrimination.
- 37 It is apparent from paragraph 15 of the judgment in Case C-98/78 Racke [1979] ECR 69, that an act adopted by a Community institution, such as the regulation at issue in the main proceedings, cannot be enforced against natural and legal persons in a Member State before they have the opportunity to make themselves acquainted with it by its proper publication in the *Official Journal of the European Union*.
- 38 The Court has held that the principle of legal certainty requires that Community legislation must allow those concerned to acquaint themselves with the precise extent of the obligations it imposes upon them, which may be guaranteed only by the proper publication of that legislation in the official language of those to whom it applies (see also, to that effect, Case C-370/96 Covita [1998] ECR I-7711, paragraph 27, Case C-228/99 Silos [2001] ECR I-8401, paragraph 15, and Consorzio del Prosciutto di Parma and Salumificio S. Rita, paragraph 95).
- 39 In addition, it would be contrary to the principle of equal treatment to apply obligations imposed by Community legislation in the same way in the old Member States, where individuals have the opportunity to acquaint themselves with those obligations in the *Official Journal of the European Union* in the languages of those States, and in the new Member States, where it was impossible to learn of those obligations because of late publication.

- 40 Zachowanie tych podstawowych zasad nie jest sprzeczne z zasadą skuteczności prawa wspólnotowego, gdyż ta ostatnia nie może dotyczyć przepisów, na które nie można jeszcze powołać się wobec jednostek.
- 41 O ile wydaje się zgodne z zasadą lojalnej współpracy ustanowioną w art. 10 WE, że przystępujące państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki w celu zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego w ich wewnętrznym porządku prawnym, to uwzględniając powyższą analizę, byłoby sprzeczne z prawem wymaganie od nich, aby nałożyły na jednostki obowiązki zawarte w tekstach o zasięgu ogólnym, które nie zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w ich urzędowym języku.
- 42 Stanowisko uznające możliwości powołania się na akt, który nie został prawidłowo opublikowany w imię zasady skuteczności, oznacza obciążenie jednostek w zainteresowanym państwie członkowskim negatywnymi skutkami niewykonania obowiązku, który spoczywał na wspólnotowej administracji, jakim było udostępnienie w dniu przystąpienia całego dorobku wspólnotowego we wszystkich językach urzędowych Unii (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Racke, pkt 16).
- 43 Prawdą jest, że w niektórych uwagach przedstawionych Trybunałowi podniesione zostało, że Trybunał w pkt 11–21 ww. wyroku w sprawie Oryzomyli Kavallas i in. rozważał kwestię, czy niedostateczna publikacja prawa wspólnotowego w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* powinna stanowić w każdym przypadku powód niemożności powołania się na dane przepisy wobec jednostek.
- 44 Jednakże wyrok ten należy analizować we właściwym mu kontekście i uwzględniając przedłożone Trybunałowi pytanie. Trybunał oceniał wyłącznie niemożność zapoznania się przez grecką spółkę z przepisami wspólnotowymi w chwili przystąpienia Republiki Greckiej do Wspólnot Europejskich. Kwestia prawidłowej publikacji tych przepisów nie została poruszona jako taka. Trybunał zbadał wyłącznie, czy w chwili przystąpienia Republiki Greckiej grecka spółka, która zgodnie z prawem, w świetle przepisów wspólnotowych, przedłożyła władzom krajowym wnioski w celu uzyskania umorzenia należności celnych przywozowych, mogła skorzystać z takiego umorzenia, biorąc pod uwagę trudności, jakie napotkała ta spółka jak też administracja grecka przy zapoznawaniu się z przepisami wspólnotowymi oraz przy prawidłowym stosowaniu nowych norm.
- 45 Sąd krajowy, niektóre państwa członkowskie, które przedstawiły uwagi, oraz Komisja podnoszą, że skarżąca spółka w postępowaniu przed sądem krajowym powinna była z natury swojej znać znajdujące zastoso-

- 40 Observing fundamental principles of that kind is not contrary to the principle of effectiveness of Community law since the latter principle cannot apply to rules which are not yet enforceable against individuals.
- 41 Although it appears in fact consistent with the principle of cooperation in good faith set out in Article 10 EC that the new Member States should take all the measures necessary to ensure that Community law is effective in their domestic legal systems, it would be *contra legem*, having regard to the foregoing analysis, to require them to impose on individuals obligations contained in legislation of general application which is not published in the *Official Journal of the European Union* in the official language of those States.
- 42 The approach which allows an act which has not been properly published to be enforceable in that way in the name of the principle of effectiveness would result in individuals in the Member State concerned bearing the adverse effects of a failure by the Community administration to comply with its obligation to make available to those individuals, on the date of accession, the entire *acquis communautaire* in all the official languages of the Union (see to that effect Racke, paragraph 16).
- 43 Admittedly, in some of the observations submitted to the Court it is pointed out that, in paragraphs 11 to 21 of *Oryzomyli Kavallas and Others*, the Court considered whether inadequate publication of Community law in the *Official Journal of the European Union* should constitute in all cases a ground for the unenforceability of the legislation at issue against individuals.
- 44 However, that judgment must be read in its context and in the light of the question which was referred to the Court. The Court did no more than assess the impossibility for a Greek company of acquainting itself with Community legislation at the time of the accession of the Hellenic Republic to the European Communities. The issue of the proper publication of that legislation did not arise as such. The Court merely examined whether, at the time of the accession of the Hellenic Republic, a Greek company which had acted unlawfully under the Community rules in submitting applications to its national authorities for rebates of import duty might still receive those rebates, having regard to the difficulty for that company and for the Greek authorities of acquainting themselves with the Community legislation and applying the new rules correctly.
- 45 The referring court, some of the Member States which have submitted observations and the Commission argue that the applicant company in the main proceedings was by definition informed of the applicable Community rules because its business is international trade and it must know

wanie przepisy wspólnotowe, ponieważ była podmiotem działającym w sektorze handlu międzynarodowego, który zna z konieczności treść obowiązków celnych, a zatem w szczególności obowiązek prawidłowego zgłoszenia przywożonych towarów. W takim przypadku przepisy wspólnotowe, mimo że niepublikowane powinny znaleźć zastosowanie, jeżeli można ustalić, że zainteresowana osoba rzeczywiście się z nimi zapoznała.

- 46 Jednakże taka okoliczność nie wystarczy, aby móc powołać się wobec jednostki na przepisy wspólnotowe, które nie były przedmiotem prawidłowej publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.
- 47 Ponadto zarówno sąd krajowy, jak i niektóre państwa członkowskie, które przedstawiły uwagi, oraz Komisja twierdzą, że obecnie, w powszechny sposób, jednostki zapoznają się z przepisami prawa wspólnotowego w wersji elektronicznej, tak że należałoby zrelatywizować skutki braku publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, oraz że nie powinno się uznawać, iż brak ten powoduje niedostępność rzeczonych przepisów. Komisja dodaje, że rozporządzenie będące przedmiotem sprawy w postępowaniu przed sądem krajowym zostało opublikowane w języku czeskim na stronie internetowej EUR-Lex w dniu 23 listopada 2003 r., a następnie w formie drukowanej w dniu 30 kwietnia 2004 r. i udostępnione w pomieszczeniach OPOCE.
- 48 Należy jednak zauważyć, że jeżeli ustawodawstwo wspólnotowe jest rzeczywiście dostępne w Internecie i że jednostki coraz częściej zapoznają się z nim za pomocą tego środka, taki sposób udostępnienia tego ustawodawstwa nie jest równoznaczny z prawidłową publikacją w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, w braku jakichkolwiek uregulowań w tej kwestii w prawie wspólnotowym.
- 49 Ponadto należy podkreślić, że jeśli poszczególne państwa członkowskie przyjęły publikację elektroniczną jako ważną formę publikacji, to jest ona przedmiotem tekstów ustawodawczych lub wykonawczych, które szczegółowo organizują i precyzyjnie określają przypadki, w których taka publikacja jest ważna. W tej sytuacji na obecnym etapie prawa wspólnotowego Trybunał nie może uznać, że taka forma udostępnienia ustawodawstwa wspólnotowego jest dostateczna dla zapewnienia możliwości powołania się na to ustawodawstwo.
- 50 Na obecnym etapie prawa wspólnotowego jedyną autentyczną wersją rozporządzenia wspólnotowego jest wersja opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, co oznacza, że nie można powołać się wobec jednostek na wersję elektroniczną wcześniejszą od tej publikacji, nawet jeśli następnie okaże się ona zgodna z wersją opublikowaną.

the content of the customs requirements, namely in particular, the requirement to make an accurate declaration of imported goods. In such a case, the Community legislation, although not published, should apply, since it could be proven that the party concerned in fact knew about it.

- 46 However, such a fact is not sufficient to make Community legislation which has not been properly published in the *Official Journal of the European Union* enforceable against an individual.
- 47 Similarly, the referring court, some of the Member States which have submitted observations and the Commission also maintain that individuals nowadays often acquaint themselves with the rules of Community law in their electronic version, so that the consequences of lack of publication in the *Official Journal of the European Union* should be placed in context and it is no longer appropriate to hold that such a failure makes those rules unavailable. The Commission adds that the regulation at issue in the main proceedings was made public, in the Czech language, on the EUR-Lex internet site from 23 November 2003, then in printed form on 30 April 2004 and posted in the premises of OPOCE.
- 48 However, although Community legislation is indeed available on the internet and individuals are using this means more and more frequently to acquaint themselves with it, making the legislation available by such means does not equate to a valid publication in the *Official Journal of the European Union* in the absence of any rules in that regard in Community law.
- 49 Moreover, it must be emphasised that although various Member States have adopted electronic publication as a valid form, it is the subject of legislation or regulations which organise it in detail and set out exactly when that publication is valid. Accordingly, as Community law now stands, the Court cannot consider that form of making Community legislation available to be sufficient for it to be enforceable.
- 50 The only version of a Community regulation which is authentic, as Community law now stands, is that which is published in the *Official Journal of the European Union*, such that an electronic version predating that publication, even if it is subsequently seen to be consistent with the published version, cannot be enforced against individuals.

51 Na pytanie pierwsze należy zatem udzielić odpowiedzi, że art. 58 aktu dotyczącego warunków przystąpienia sprzeciwia się, aby obowiązki zawarte w przepisach wspólnotowych, które nie zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w języku nowego państwa członkowskiego, jeżeli język ten jest językiem urzędowym Unii, mogły zostać nałożone na jednostki w tym państwie, nawet jeśli mogły one zapoznać się z tymi uregulowaniami przy użyciu innych środków.

W przedmiocie pytania drugiego

52 W pytaniu drugim sąd krajowy dąży w istocie do ustalenia, czy niemożność powołania się wobec jednostek w państwie członkowskim na rozporządzenie wspólnotowe, które nie zostało opublikowane w języku tego państwa, jest kwestią wykładni czy też kwestią ważności tego rozporządzenia.

Uwagi przedstawione Trybunałowi

53 Rząd czeski opiera się na orzecznictwie Trybunału, twierdząc, że brak publikacji rozporządzenia wspólnotowego w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* nie wpływa na jego ważność i że w rezultacie badanie skutków takiego braku dotyczy wyłącznie wykładni prawa wspólnotowego. Trybunał orzekł bowiem, że na ważność takiego rozporządzenia nie wpływa fakt, iż publikacja nastąpiła dopiero po upływie wyznaczonego terminu, gdyż to opóźnienie mogło wpłynąć wyłącznie na datę, od której rzucone rozporządzenie mogło być stosowane lub wywoływać skutki (wyrok z dnia 29 maja 1974 r. w sprawie 185/73 König, Rec. str. 607, pkt 6).

54 Rząd łotewski uważa, że niemożność stosowania wobec jednostek rozporządzenia wspólnotowego, które nie zostało opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, jest kwestią ważności, gdyż skutki takiej niemożności stosowania są w rzeczywistości takie same jak skutki nieistnienia tego rozporządzenia. Dla rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu sąd krajowy powinien uznać, że rzucone rozporządzenie nigdy nie istniało.

55 Zdaniem Komisji, która opiera się na orzecznictwie Trybunału, dostępność *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* w różnych państwach członkowskich nie wpływa ani na datę, w której uznaje się, że rozporządzenie zostało opublikowane, ani na datę, w której weszło ono w życie (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Racke oraz wyrok z dnia 25 stycznia 1979 r. w sprawie 99/78 Decker, Rec. str. 101). Zatem niedostępność wersji językowej w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* nie może sama w sobie wpłynąć na ważności lub datę wejścia w życie tego rozporządzenia.

51 The answer to the first question must therefore be that Article 58 of the Act concerning the conditions of accession precludes the obligations contained in Community legislation which has not been published in the *Official Journal of the European Union* in the language of a new Member State, where that language is an official language of the Union, from being imposed on individuals in that State, even though those persons could have learned of that legislation by other means.

The second question

52 By its second question, the referring court is essentially asking whether the unenforceability of a Community regulation not published in the language of a Member State against individuals in that State is a question of the interpretation or of the validity of that regulation.

Observations submitted to the Court

53 The Czech Government relies on the Court's case-law submitting that the lack of publication of a Community regulation in the *Official Journal of the European Union* has no influence on its validity and that, consequently, an examination of the effects of that lack of publication concerns only the interpretation of Community law. The Court held that the validity of such a regulation is not affected by the fact that its publication did not take place until after the expiry of the time-limit since this belatedness has no significance save as to the date from which the regulation could be applied or take effect (Case 185/73 König [1974] ECR I-607, paragraph 6).

54 The Latvian Government takes the view that the inapplicability against individuals of a Community regulation which has not been published in the *Official Journal of the European Union* is a question of validity since the effects of that inapplicability are, in practical terms, the same as if that regulation did not exist. Therefore, in order to resolve a dispute brought before it, a national court should hold that that regulation has never existed.

55 For the Commission, which relies on the Court's case-law, the availability of the *Official Journal of the European Union* in the various Member States has no effect either on the date on which a regulation is considered to be published or on the date on which it enters into force (see, to that effect, Racke, and Case 99/78 Decker [1979] ECR 101). Consequently, the unavailability of a language version of the *Official Journal of the European Union* could not, in itself, affect the validity or the date of the entry into force of that regulation.

56 W rezultacie Komisja uważa, że kwestia, czy można powołać się na rozporządzenie wobec jednostki, jeżeli nie zostało ono opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, jest kwestią wykładni prawa wspólnotowego.

Odpowiedź Trybunału

57 Pytanie, jakie zadaje sobie sąd krajowy, obejmuje kwestię, czy rozporządzenie, które nie zostało opublikowane w języku państwa członkowskiego, jest nieważne w świetle art. 254 ust. 2 zdanie pierwsze WE, art. 2 i 58 aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz art. 4 i 5 rozporządzenia nr 1.

58 Nie ulega wątpliwości, że te przepisy nie warunkują ważności rozporządzenia znajdującego zastosowanie w państwach członkowskich, w których zostało ono prawidłowo opublikowane.

59 Ponadto okoliczność, że nie można powołać się na to rozporządzenie wobec jednostek w państwie członkowskim, w języku którego nie zostało opublikowane, nie wpływa w żaden sposób na fakt, że stanowiąc część dorobku wspólnotowego, przepisy tego rozporządzenia wiążą zainteresowane państwo członkowskie od dnia przystąpienia.

60 Wykładnia wszystkich przepisów wymienionych w pkt 57 niniejszego wyroku, wynikająca z odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze, ma na celu i powoduje odsunięcie w czasie możliwości powołania się na obowiązki, które rozporządzenie wspólnotowe nakłada na jednostki w państwie członkowskim do chwili, w której mogą one zapoznać się z tym tekstem w oficjalny sposób, pozbawiony wszelkich wątpliwości.

61 W rezultacie na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że orzekając, iż nie można powołać się na rozporządzenie wspólnotowe, które nie zostało opublikowane w języku państwa członkowskiego wobec jednostek w tym państwie członkowskim, Trybunał dokonuje wykładni prawa wspólnotowego w rozumieniu art. 234 WE.

W przedmiocie pytania trzeciego

62 Uwzględniając odpowiedź udzieloną na pytanie drugie, nie jest konieczne rozstrzygnięcie kwestii ważności tego rozporządzenia wspólnotowego.

W przedmiocie ograniczenia w czasie skutków niniejszego wyroku

63 Rząd czeski proponuje Trybunałowi ograniczenie w czasie skutków wyroku do dnia publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* przedłożonych mu pytań prejudycjalnych, z wyłączeniem tego ograniczenia w stosunku do skarżących, którzy zaskarżyli już stosowanie nieopubli-

56 The Commission consequently submits that whether a regulation is enforceable or not against an individual when it has not been published in the *Official Journal of the European Union* is a question of the interpretation of Community law.

The Court's reply

57 The question before the referring court is whether a regulation which has not been published in the language of a Member State is invalid in the light of the first sentence of Article 254(2) EC, Articles 2 and 58 of the Act concerning the conditions of accession and Articles 4 and 5 of Regulation No 1.

58 It is common ground that those provisions do not affect the validity of a regulation applicable in the Member States in which it has been properly published.

59 In addition, the fact that that regulation is not enforceable against individuals in a Member State in the language of which it has not been published has no bearing on the fact that, as part of the *acquiscommunautaire*, its provisions are binding on the Member State concerned as from its accession.

60 The purpose and effect of interpreting the provisions cited in paragraph 57 above in conjunction with one another, as is apparent from the answer provided to the first question, is to delay the enforceability of the obligations which a Community regulation imposes on individuals in a Member State until those individuals can acquaint themselves with it in an official manner which is completely unambiguous.

61 Consequently, the answer to the second question must be that, in holding that a Community regulation which is not published in the language of a Member State is unenforceable against individuals in that State, the Court is interpreting Community law for the purposes of Article 234 EC.

The third question

62 Having regard to the answer provided to the second question, there is no need to rule on the validity of such a Community regulation.

The application for a limitation on the temporal effects of this judgment

63 The Czech Government has suggested that the Court should limit the temporal effects of its judgment to the date of publication in the *Official Journal of the European Union* of the questions referred to it, but that that

- kowanych przepisów lub zażądali odszkodowania za poniesioną w ten sposób szkodę.
- 64 Rząd ten twierdzi, że w niniejszym przypadku spełnione są dwa podstawowe kryteria decydujące o możliwości rozstrzygnięcia kwestii ograniczenia w czasie skutków wyroku, a mianowicie zainteresowane osoby działały w dobrej wierze oraz występuje ryzyko poważnych problemów o charakterze nie tylko gospodarczym.
- 65 Rząd łotewski przedstawia tę samą propozycję, ale z datą od dnia niniejszego wyroku, tak aby nie mogły zostać podważone decyzje podjęte w dobrej wierze na podstawie przepisów wspólnotowych nieopublikowanych w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, które nie zostały zaskarżone przez adresatów tych decyzji.
- 66 Rząd ten uważa, że wszystkie państwa członkowskie, które przystąpiły do Unii w dniu 1 maja 2004 r., działały w dobrej wierze, wykonując przepisy wspólnotowe, które w tym okresie nie zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Ponadto uwzględniając znaczenie niniejszego wyroku, gdyby należało stwierdzić nieważność wynikających z tego decyzji administracyjnych z uwagi na ich bezpodstawność, spowodowałoby to liczne wnioski o stwierdzenie nieważności oraz poważne konsekwencje finansowe nie tylko dla budżetu państw członkowskich, ale również dla budżetu Unii.
- 67 Należy przypomnieć w tym względzie, że w ramach odesłania prejudycjalnego dotyczącego wykładni przepisu prawa wspólnotowego, jedynie w wyjątkowych przypadkach Trybunał, stosując zawartą we wspólnotowym porządku prawnym ogólną zasadę pewności prawa, może uznać, że należy ograniczyć ze skutkiem dla wszystkich zainteresowanych możliwość powoływania się na zinterpretowany przez niego przepis celem podważenia stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze (zob. w szczególności wyroki z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie 43/75 „Defrenne II”, Rec. str. 455, pkt 72–75, oraz z dnia 6 marca 2007 r. w sprawie C-292/04 Meilicke i in., Zb.Orz. str. I-1835, pkt 38).
- 68 Jednakże orzecznictwo to dotyczy innego przypadku niż rozpatrywany tutaj przypadek. W niniejszej sprawie nie chodzi bowiem o kwestię ograniczenia w czasie skutków wyroku Trybunału dotyczącego wykładni przepisu prawa wspólnotowego, ale ograniczenie skutków wyroku, który odnosi się do samej możliwości powołania się na terytorium państwa członkowskiego na akt wspólnotowy. W rezultacie rzezone orzecznictwo nie może być zastosowane w niniejszym przypadku.

- limitation could not be relied on against applicants who have already challenged the application of the unpublished provisions or who have applied for compensation for the harm thus caused.
- 64 It submits that the two basic criteria which determine whether a ruling on the limitation on the temporal effects of a judgment can be given are fulfilled in the present case, namely that the persons concerned have acted in good faith and that there is a risk of serious problems, which are not only of a financial nature.
- 65 The Latvian Government makes the same suggestion, but that the limitation should be to the date of this judgment, so that decisions adopted in good faith on the basis of Community legislation not yet published in the *Official Journal of the European Union*, and which have not been challenged by those to whom they apply, can no longer be called into question.
- 66 It is of the opinion that all the Member States which joined the Union on 1 May 2004 acted in good faith when they implemented Community rules which, at that time, had not been published in the *Official Journal of the European Union*. Should it be necessary, in the light of the meaning of this judgment, to annul the resulting administrative decisions for lack of legal basis, that would lead to a large number of applications for annulment and major financial consequences not only for the budgets of the Member States, but also for that of the Union.
- 67 In this connection, in the context of an order for reference concerning the interpretation of a provision of Community law, the Court may, exceptionally, in application of the general principle of legal certainty inherent in the Community legal order, decide to restrict for any person concerned the right to rely upon a provision, which it has interpreted, with a view to calling in question legal relations established in good faith (see, in particular, Case 43/75 'Defrenne II' [1976] ECR 455, paragraphs 72 to 75, and Case C-292/04 Meilicke and Others [2007] ECR I-1835, paragraph 35).
- 68 However, that case-law concerns a different situation from that before the Court. In fact, in the present case it is not a question of limiting the temporal effects of a judgment of the Court concerning the interpretation of a provision of Community law, but of limiting the temporal effects of a judgment which concerns the actual enforceability, in a Member State, of a Community act. Consequently, that case-law cannot be applied to the present case.

- 69 Należy również przypomnieć, że na podstawie art. 231 WE Trybunał, orzekając o nieważności rozporządzenia, może, jeśli uzna to za niezbędne, wskazać, jakie skutki rozporządzenia, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne.
- 70 Wynika z tego, że nawet jeśli akt jest sprzeczny z prawem i jest uznany za akt, który nigdy nie istniał, Trybunał może na mocy wyraźnego przepisu traktatu WE zdecydować, że będzie wywoływał zgodnie z prawem niektóre skutki prawne.
- 71 Wskazane wymogi pewności prawa nakazują, że ma być tak również w przypadku decyzji krajowych przyjętych na podstawie przepisów prawa wspólnotowego, na które nie można powołać się na terytorium niektórych państw członkowskich z uwagi na brak prawidłowej publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w języku urzędowym zainteresowanych państw, z wyjątkiem tych decyzji, które były przedmiotem skargi administracyjnej lub sądowej w dniu niniejszego wyroku.
- 72 Zainteresowane państwa członkowskie nie mają, na podstawie prawa wspólnotowego, obowiązku zakwestionowania decyzji administracyjnych lub orzeczeń sądowych wydanych na podstawie takich przepisów, jeżeli stały się one ostateczne na mocy obowiązujących przepisów krajowych.
- 73 Zgodnie z prawem wspólnotowym inaczej byłoby wyłącznie w wyjątkowych przypadkach, gdy na mocy przepisów wymienionych w pkt 71 niniejszego wyroku zostały przyjęte środki administracyjne lub zostały wydane orzeczenia sądowe, w szczególności o charakterze represyjnym, które naruszałyby prawa podstawowe, czego stwierdzenie należy w tych granicach do właściwych władz krajowych.

W przedmiocie kosztów

- 74 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuł 58 aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgier-**

- 69 It should also be recalled that, under Article 231 EC, the Court can, when it annuls a regulation, if it considers this necessary, state which of the effects of the regulation which it has declared void are to be considered as definitive.
- 70 It follows that, even though an act is unlawful and deemed never to have been adopted, the Court can, under an express provision of the EC Treaty, decide that some of its legal consequences shall nevertheless lawfully take effect.
- 71 The same requirements of legal certainty dictate that the same should apply to national decisions taken pursuant to provisions of Community law which have not become enforceable in some Member States because they were not properly published in the *Official Journal of the European Union* in the official language of the States concerned, with the exception of any of those decisions which had been the subject of administrative or judicial proceedings at the date of this judgment.
- 72 Therefore, the Member States concerned are not, under Community law, obliged to call in question the administrative or judicial decisions taken on the basis of such rules where those decisions have become definitive under the applicable national rules.
- 73 Under Community law, it would be otherwise only in exceptional circumstances where, on the basis of the rules described in paragraph 71 above, there have been administrative measures or judicial decisions, in particular of a coercive nature, which would compromise fundamental rights: it is for the competent national authorities to ascertain this within those limits.

Costs

- 74 Since these proceedings are, for the parties to the main proceedings, a step in the action pending before the national court, the decision on costs is a matter for that court. Costs incurred in submitting observations to the Court, other than the costs of those parties, are not recoverable.

On those grounds, the Court (Grand Chamber) hereby rules:

1. **Article 58 of the Act concerning the conditions of accession to the European Union of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of**

skiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej sprzeciwia się temu, aby można było powołać się na obowiązki zawarte w przepisach wspólnotowych, które nie zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w języku nowego państwa członkowskiego, jeżeli język ten jest językiem urzędowym Unii Europejskiej, wobec jednostek w tym państwie, nawet jeżeli mogły one zapoznać się z tymi przepisami przy użyciu innych środków.

- 2) Orzekając, że nie można powołać się na przepisy wspólnotowe, które nie zostały opublikowane w języku państwa członkowskiego wobec jednostek w tym państwie, Trybunał dokonuje wykładni prawa wspólnotowego w rozumieniu art. 234 WE.

Podpisy

Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, precludes the obligations contained in Community legislation which has not been published in the *Official Journal of the European Union* in the language of a new Member State, where that language is an official language of the European Union, from being imposed on individuals in that State, even though those persons could have learned of that legislation by other means.

2. In holding that a Community regulation which is not published in the language of a Member State is unenforceable against individuals in that State, the Court is interpreting Community law for the purposes of Article 234 EC.

[Signatures]

Dokument nr 1.8.
WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)
z dnia 18 stycznia 2007 r. *

Podatki wewnętrzne – Podatki od samochodów – Podatek
akcyzowy – Pojazdy używane – Przywóz

W sprawie C-313/05

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Polska) postanowieniem z dnia 22 czerwca 2005 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 9 sierpnia 2005 r., w postępowaniu:

Maciej Brzeziński

przeciwko

Dyrektorowi Izby Celnej w Warszawie,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, J.N. Cunha Rodrigues, K. Schiemann (sprawozdawca), M. Ilešič i E. Levits, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: K. Sztranc-Sławiczek, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 czerwca 2006 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu M. Brzezińskiego przez niego samego oraz przez J. Martinięgo, doradcę podatkowego, i W. Ćwieka, doradcę,
- w imieniu rządu polskiego przez J. Pietrasa i W. Bronickiego oraz przez E. Białas-Giebajtow, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez D. Triantafyllou i K. Herrmann, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 września 2006 r.,

wyduje następujący

Wyrok

* Język postępowania: polski.

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 25 WE, 28 WE i 90 WE oraz art. 3 ust. 1 i 3 dyrektywy Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania (Dz.U. L 76, str. 1).

2 Pytania te zostały przedłożone w ramach sporu zawisłego między M. Brzezińskim a Dyrektorem Izby Celnej w Warszawie w przedmiocie podatku akcyzowego, który został nałożony na skarżącego w związku z nabyciem w Niemczech używanego pojazdu samochodowego celem jego przywiezienia do Polski.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

3 Artykuł 25 WE stanowi:

„Cła przywozowe i wywozowe lub opłaty o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi. Zakaz ten stosuje się również do ceł o charakterze fiskalnym”.

4 Artykuł 28 WE stanowi:

„Ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi”.

5 Artykuł 90 WE ma następujące brzmienie:

„Żadne państwo członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych państw członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe.

Ponadto żadne państwo członkowskie nie nakłada na produkty innych państw członkowskich podatków wewnętrznych, które pośrednio chronią inne produkty”.

6 Artykuł 3 ust. 1 i 3 dyrektywy Rady 92/12/EWG stanowią:

„1. Niniejszą dyrektywę stosuje się, na poziomie wspólnotowym, do następujących wyrobów, jak określono w stosownych dyrektywach:

- olejów mineralnych,
- alkoholu i napojów alkoholowych,
- wyrobów tytoniowych.

[...]

3. Państwa członkowskie zachowują prawo do wprowadzenia lub utrzymania podatków na wyroby inne niż te wymienione w ust. 1 pod warunkiem, że nie mają one skutku równoważnego.

kiem jednak, że podatki te nie spowodują zwiększenia formalności związanych z przekraczaniem granicy w handlu między państwami członkowskimi.

Z zastrzeżeniem poszanowania tego samego warunku państwa członkowskie zachowują także prawo do pobierania podatków od świadczenia usług niemających charakteru podatku obrotowego, włączając w to podatki odnoszące się do wyrobów objętych podatkiem akcyzowym”.

Uregulowania krajowe

7 Artykuł 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (*Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 26 lutego 2004 r. nr 29, poz. 257) w wersji znajdującej zastosowanie w sprawie przed sądem krajowym (zwanej dalej „ustawą o podatku akcyzowym”) stanowi:

„Użyte w ustawie o podatku akcyzowym określenia oznaczają:

[...]

11) »nabycie wewnątrzwspólnotowe« – przemieszczenie wyrobów akcyzowych z terytorium państwa członkowskiego na terytorium kraju;

[...]”.

8 Artykuł 10 ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym brzmi następująco:

„Podstawą opodatkowania w przypadku wyrażenia stawki akcyzy w procencie podstawy opodatkowania jest:

- 1) kwota należna z tytułu sprzedaży na terytorium kraju wyrobów akcyzowych pomniejszona o kwotę podatku od towarów i usług oraz o kwotę akcyzy, należne od tych wyrobów;
- 2) kwota, jaką nabywca jest obowiązany zapłacić za wyroby akcyzowe, w przypadku nabycia wewnątrzwspólnotowego;
- 3) kwota należna z tytułu dostawy wyrobów akcyzowych na terytorium państwa członkowskiego, w przypadku dostawy wewnątrzwspólnotowej;
- 4) wartość celna wyrobów akcyzowych powiększona o należne cło, w przypadku importu, z uwzględnieniem ust. 6–9”.

9 Artykuł 75 ustawy o podatku akcyzowym stanowi:

„1. Stawka akcyzy na wyroby akcyzowe niezharmonizowane wynosi 65% podstawy określonej w art. 10, z wyjątkiem stawki na energię elektryczną.

[...]

3. Minister właściwy do spraw finansów publicznych może, w drodze rozporządzenia, obniżyć stawki akcyzy określone w ust. 1 i 2 oraz różnicować je w zależności od rodzaju wyrobu, a także określać warunki ich stosowania”.

10 Artykuł 80 ustawy o podatku akcyzowym przewiduje:

„1. Akcyzie podlegają samochody osobowe niezarejestrowane na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym.

2. Podatnikami akcyzy od samochodów są:

- 1) podmioty dokonujące każdej sprzedaży samochodu osobowego przed pierwszą jego rejestracją na terytorium kraju;
- 2) importerzy i podmioty dokonujące nabycia wewnątrzwspólnotowego.

3. Obowiązek podatkowy w akcyzie od samochodów powstaje:

- 1) w przypadku sprzedaży – z chwilą wystawienia faktury, nie później jednak niż w terminie 7 dni, licząc od dnia wydania wyrobu;
- 2) w przypadku importu – z dniem powstania długu celnego w rozumieniu przepisów prawa celnego;
- 3) w przypadku nabycia wewnątrzwspólnotowego – z chwilą nabycia prawa rozporządzania samochodem osobowym jak właściciel, nie później jednak niż z chwilą jego rejestracji na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym.

4. Minister właściwy do spraw finansów publicznych może określić, w drodze rozporządzenia, dane dotyczące samochodów osobowych, w tym dopuszczalną ładowność, dla celów poboru akcyzy, uwzględniając rozwiązania stosowane w odrębnych przepisach podatkowych i konieczność zapewnienia prawidłowego poboru akcyzy”.

11 Artykuł 81 ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym brzmi następująco:

„Podmioty dokonujące nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów osobowych niezarejestrowanych na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym, są obowiązane:

- 1) po przywozie na terytorium kraju złożyć deklarację uproszczoną do właściwego naczelnika urzędu celnego w terminie 5 dni, licząc od dnia nabycia wewnątrzwspólnotowego;
- 2) dokonać zapłaty akcyzy nie później niż z chwilą rejestracji tego pojazdu w kraju”.

- 12 Zgodnie z art. 82 ust. 3 ustawy o podatku akcyzowym w przypadku nabycia wewnątrzspółnotowego samochodu osobowego podstawą opodatkowania jest kwota, jaką nabywca jest obowiązany zapłacić.
- 13 Paragraf 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego (*Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 26 lutego 2004 r. nr 87, poz. 825) w wersji znajdującej zastosowanie w sprawie przed sądem krajowym (zwanego dalej „rozporządzeniem”), jak również załączniki 1 i 2 do niego przewidują, że w przypadku samochodów nowych lub mających mniej niż dwa lata stawka akcyzy wynosi 13,6% lub 3,1% w zależności od pojemności silnika, natomiast w przypadku samochodów starszych niż dwa lata stawka ta, ustalana zgodnie ze wzorem zamieszczonym w § 7 ust. 2 rozporządzenia, zmienia się wraz z wiekiem samochodu i może dochodzić do 65% podstawy opodatkowania.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 14 M. Brzeziński, skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym, nabył w Niemczech samochód osobowy marki Volkswagen, model Golf II, rok produkcji 1989, który następnie przywiózł do Polski. W dniu 21 czerwca 2004 r., zgodnie z art. 81 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym złożył on deklarację uproszczoną według wzoru AKC-U dotyczącą nabycia tego samochodu we Wspólnocie. W dniu 23 czerwca tego roku uiszczył kwotę 855 PLN tytułem podatku akcyzowego.
- 15 Pismem z dnia 6 lipca 2004 r. M. Brzeziński wniósł o zwrot uiszczzonego podatku akcyzowego, który jego zdaniem został niesłusznie pobrany, podnosząc, że pobór tego podatku jest sprzeczny z art. 23 WE, 25 WE i 90 WE. Decyzją z dnia 17 sierpnia 2004 r. Naczelnik Urzędu Celnego I w Warszawie oddalił ten wniosek.
- 16 W dniu 2 września 2004 r. M. Brzeziński wniósł odwołanie od tej decyzji do Dyrektora Izby Celnej w Warszawie. Organ ten decyzją z dnia 18 stycznia 2005 r. utrzymał w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Celnego I i oddalił rozpatrywane odwołanie.
- 17 W skardze na tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skarżący zażądał uchylenia tej decyzji i nakazania organowi celnemu dokonania zwrotu niesłusznie pobranego podatku akcyzowego, ze względu na sprzeczność tej czynności ze wspomnianymi przepisami wspólnotowymi.

- 18 W odpowiedzi na zarzuty skarżącego Dyrektor Izby Celnej w Warszawie stwierdził, że zarzut naruszenia art. 90 WE jest bezzasadny i wniósł o oddalenie skargi.
- 19 W tych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy przepis art. 25 [WE], w którym został zawarty zakaz nakładania między państwami członkowskimi ceł przywozowych i wywozowych oraz opłat o skutku równoważnym, zakazuje państwu członkowskiemu stosowania art. 80 [ustawy o podatku akcyzowym] w sytuacji, kiedy podatek akcyzowy pobierany jest od nabycia każdego samochodu, niezależnie od miejsca jego pochodzenia przed pierwszą rejestracją na terenie kraju?
- 2) Czy przepis art. 90 [akapit pierwszy WE], zgodnie z którym żadne państwo członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych państw członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe, zezwala państwu członkowskiemu na nałożenie podatku akcyzowego na samochody używane sprowadzane z innych państw członkowskich przy jednoczesnym nieobciążaniu tym podatkiem sprzedaży samochodów używanych zarejestrowanych już w Polsce, w sytuacji kiedy podatek akcyzowy został nałożony na wszystkie samochody niezarejestrowane na terytorium kraju, zgodnie z treścią art. 80 [ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym]?
- 3) Czy przepis art. 90 [akapit drugi WE], zgodnie z którym żadne państwo członkowskie nie nakłada na produkty innych państw członkowskich podatków wewnętrznych, które pośrednio chronią inne produkty, zezwala państwu członkowskiemu na nałożenie podatku akcyzowego według zmiennej stawki procentowej ze względu na wiek pojazdu i pojemność silnika, wyrażonej w § 7 [rozporządzenia] na samochody używane sprowadzane z innych państw członkowskich, jeżeli według podobnego wzoru obliczany jest podatek dla sprzedaży samochodów używanych w kraju dokonanej przed ich pierwszą rejestracją na terenie kraju i ten podatek wpływa następnie na cenę tego samochodu przy dalszej jego odsprzedaży?
- 4) Czy przepis art. 28 [WE] dotyczący tego, że ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi, oraz jednocześnie przy uwzględnieniu treści art. 3 ust. 3 [dyrektywy 92/12] zakazuje państwu człon-

kowskiemu utrzymaniu w mocy art. 81 [ustawy o podatku akcyzowym], zgodnie z którym podmioty dokonujące nabycia wewnątrzspółnotowego samochodów osobowych niezarejestrowanych na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym, są obowiązane po przywozie na terytorium kraju złożyć deklarację uproszczoną do właściwego Naczelnika Urzędu Celnego w terminie pięciu dni, licząc od daty nabycia wewnątrzspółnotowego?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 20 W pytaniu pierwszym sąd krajowy zmierza przede wszystkim do ustalenia, czy podatek akcyzowy, taki jak ustanowiony ustawą o podatku akcyzowym, stanowi cło przywozowe lub opłatę o skutku równoważnym w rozumieniu art. 25 WE.
- 21 Podatek, taki jak sporny w postępowaniu przed sądem krajowym podatek akcyzowy, nie stanowi cła sensu stricto.
- 22 Jeżeli chodzi o kwestię, czy podatek ten stanowi opłatę o skutku równoważnym, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że każde obciążenie o charakterze pieniężnym, niezależnie od jego nazwy i sposobu stosowania, które zostaje nałożone jednostronnie na towary w związku z przekroczeniem przez nie granicy, a które nie jest cłem sensu stricto, stanowi opłatę o skutku równoważnym w rozumieniu art. 23 WE i 25 WE (zob. w szczególności wyroki: z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-90/94 Haahr Petroleum, Rec. str. I-4085, pkt 20 i z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-213/96 Outokumpu, Rec. str. I-1777, pkt 20, oraz wyrok z dnia 5 października 2006 r. w sprawach połączonych C-290/05 i C-333/05 Nadasdi i Németh, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 39).
- 23 Podatek akcyzowy, taki jak ten ustanowiony ustawą o podatku akcyzowym, nie jest pobierany w związku z przekroczeniem granicy państwa członkowskiego, które go wprowadziło. Zgodnie bowiem zarówno z art. 80 ust. 3 pkt 3 ustawy, jak i z wyjaśnieniami rządu polskiego złożonymi podczas rozprawy, podatek akcyzowy jest pobierany od wszystkich pojazdów osobowych przed ich pierwszą rejestracją w Polsce i, aby osiągnąć ten cel, zdefiniowane zostały różne sytuacje powodujące powstanie w tym zakresie obowiązku podatkowego. Mianowicie obowiązek podatkowy powstaje w szczególności w związku ze sprzedażą pojazdu bądź, w przypadku nabycia wewnątrzspółnotowego w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy o podatku akcyzowym, z chwilą nabycia prawa do rozporządzania samochodem osobowym jak właściciel, nie później jednak niż z chwilą jego rejestracji na terytorium kraju.

- 24 Podatek tego rodzaju jest częścią ogólnego wewnętrznego systemu opodatkowania towarów i w związku z tym powinien być poddany ocenie w świetle art. 90 WE.
- 25 W konsekwencji na pierwsze z przedłożonych pytań należy udzielić odpowiedzi, że podatek akcyzowy, taki jak ten ustanowiony w Polsce ustawą o podatku akcyzowym, który nie jest nakładany na pojazdy osobowe w związku z przekroczeniem przez nie granicy, nie stanowi cła przywozowego ani opłaty o skutku równoważnym w rozumieniu art. 25 WE.

W przedmiocie pytania drugiego i trzeciego

- 26 W pytaniu drugim i trzecim, które należy rozważyć łącznie, sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 90 WE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on podatkowi, mającemu takie cechy jak podatek ustanowiony ustawą o podatku akcyzowym, ze względu na to, że podatek ten nakładany jest w związku z nabyciem używanych pojazdów pochodzących z państw członkowskich innych niż państwo, które go wprowadziło, lecz nie jest nakładany w związku z nabyciem używanych pojazdów, zarejestrowanych już w tym państwie członkowskim, na które to pojazdy został on już nałożony przed ich pierwotnym zarejestrowaniem, jako że stanowi podatek wewnętrzny nakładany na produkty innych państw członkowskich wyższy od tych, które są nakładane bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe w rozumieniu art. 90 akapit pierwszy WE, bądź obciąża pośrednio produkty innych państw członkowskich i chroni inne produkty w rozumieniu art. 90 akapit drugi WE.
- 27 Jak Trybunał już orzekł, art. 90 WE stanowi w systemie traktatu uzupełnienie postanowień odnoszących się do zniesienia ceł oraz opłat o skutku równoważnym. Celem tego postanowienia jest zapewnienie swobodnego przepływu towarów między państwami członkowskimi w normalnych warunkach konkurencji poprzez wyeliminowanie wszelkich form ochrony mogącej wynikać z nakładania dyskryminujących podatków wewnętrznych na towary pochodzące z innych państw członkowskich (wyrok z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-393/04 i C-41/05 Air Liquide Industries Belgium, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 55 i cytowane tam orzecznictwo, oraz ww. wyrok w sprawie Nadasdi i Németh, pkt 45).
- 28 W dziedzinie opodatkowania używanych samochodów przywożonych zza granicy Trybunał orzekł już, że art. 90 WE służy zagwarantowaniu całkowitej neutralności podatków wewnętrznych w aspekcie konkurencji pomiędzy produktami znajdującymi się już na rynku krajowym a produktami przywożonymi zza granicy (zob. wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r.

- w sprawie C-387/01 Weigel, Rec. str. I-4981, pkt 66 i cytowane tam orzecznictwo, oraz ww. wyrok w sprawie Nádasi i Németh, pkt 46).
- 29 Zgodnie z dobrze ugruntowanym orzecznictwem art. 90 akapit pierwszy WE zostaje naruszony, gdy podatek nakładany na produkty przywożone z zagranicy i podatek nakładany na podobne produkty krajowe są obliczane w różny sposób i zgodnie z innymi zasadami, co prowadzi – choćby tylko w niektórych przypadkach – do wyższego opodatkowania towaru przywiezionego z zagranicy (zob. ww. wyrok w sprawie Weigel, pkt 67 i cytowane tam orzecznictwo). Zatem zgodnie z tym postanowieniem podatek akcyzowy nie powinien obciążać produktów pochodzących z innych państw członkowskich bardziej niż obciąża on podobne produkty krajowe.
- 30 W tym zakresie z akt sprawy przed sądem krajowym wynika, że wniosek sądu krajowego, opierający się na porównaniu między pojazdami osobowymi znajdującymi się już na rynku krajowym a tymi, które zostały nabyte w innych państwach członkowskich, dotyczy porównania dwóch kategorii produktów podobnych w rozumieniu art. 90 akapit pierwszy WE. Natomiast żaden z elementów tych akt nie wskazuje, by opodatkowanie używanych pojazdów nabytych w państwie członkowskim innym niż Rzeczpospolita Polska wprowadzało pośrednią ochronę produktów innych niż pojazdy silnikowe, która jest zakazana w art. 90 akapit drugi WE.
- 31 W konsekwencji należy podatek akcyzowy sporny w postępowaniu przed sądem krajowym zbadać wyłącznie w świetle art. 90 akapit pierwszy WE.
- 32 W celu zagwarantowania neutralności podatków wewnętrznych w aspekcie konkurencji pomiędzy używanymi samochodami osobowymi znajdującymi się już na rynku krajowym a podobnymi samochodami przywożonymi z państwa członkowskiego innego niż Rzeczpospolita Polska należy porównać skutki podatku akcyzowego obciążającego te ostatnie pojazdy ze skutkami rezydualnego podatku akcyzowego obciążającego te pierwsze pojazdy, które zostały już opodatkowane tym podatkiem przy pierwszej ich rejestracji.
- 33 W ramach tego porównania należy, po pierwsze, podkreślić, że podatek akcyzowy sporny w postępowaniu przed sądem krajowym jest nakładany tylko jeden raz na wszystkie pojazdy, które są przeznaczone do zarejestrowania w Polsce, zarówno nowe, jak i używane, niezależnie od tego, czy zostały wyprodukowane na terytorium kraju, czy przywiezione z innych państw członkowskich.

- 34 Po drugie, istotne jest, by dokonać rozróżnienia między dwiema kategoriami pojazdów, a mianowicie z jednej strony tymi, które są sprzedawane jako używane w okresie dwóch lat kalendarzowych od daty ich produkcji, przy czym rok ich produkcji uważa się za pierwszy rok kalendarzowy, a z drugiej strony tymi, które są sprzedawane jako używane po upływie tego dwuletniego okresu.
- 35 Przede wszystkim, jeśli chodzi o pojazdy osobowe sprzedawane jako nowe lub używane we wspomnianym okresie dwóch lat, z rozporządzenia wynika, jak to zostało już stwierdzone w pkt 13 niniejszego wyroku, że są one opodatkowane podatkiem akcyzowym obliczanym według tej samej stawki.
- 36 Jeśli chodzi o pojazdy używane mające mniej niż dwa lata, to konkretnie sąd krajowy powinien zbadać, zwłaszcza w świetle rozporządzenia, czy podlegają one z tytułu podatku akcyzowego rzeczywiście identycznemu obciążeniu przez to, że kwota rezydualna tego podatku zawarta w wartości rynkowej pojazdów osobowych zarejestrowanych w Polsce jest równa kwocie tego podatku obciążającej podobne pojazdy osobowe pochodzące z innego państwa członkowskiego niż Rzeczpospolita Polska.
- 37 Natomiast jeśli chodzi o podatek akcyzowy, który obciąża pojazdy używane sprzedawane po więcej niż dwóch latach od daty ich produkcji, stawka podatku akcyzowego jest obliczana zgodnie z wzorem przewidzianym w § 7 rozporządzenia. Stosowanie tego wzoru prowadzi, jak to podkreśliła Komisja, przy czym nie zaprzeczył temu rząd polski, do wzrostu stawki wraz z wiekiem pojazdu.
- 38 Na sądzie krajowym spoczywa obowiązek zbadania, czy taki wzrost stawki dotyczy wyłącznie pojazdów używanych pochodzących z innego państwa członkowskiego niż Rzeczpospolita Polska oraz czy z kolei w przypadku pojazdów używanych zarejestrowanych w Polsce jako nowe stawka rezydualnego podatku akcyzowego zawartego w wartości takiego pojazdu pozostaje niezmienna.
- 39 W tej sytuacji nie można uwzględnić argumentów przedstawionych przez rząd polski celem uzasadnienia tej różnicy w opodatkowaniu. Rząd polski powołał się, po pierwsze, na względy ochrony środowiska naturalnego, po drugie, dał wyraz podejrzeniu, że w znacznej liczbie przypadków cena nabycia zadeklarowana władzom jest znacząco mniejsza od ceny rzeczywiście zapłaconej, i po trzecie, zauważył, że ta różnica w opodatkowaniu nie stanowi dyskryminacji, bowiem liczby wskazują, iż bezpośrednio po wprowadzeniu podatku akcyzowego na używane pojazdy nabywane w innych państwach członkowskich w maju 2004 r. bardzo istotnie wzrosła liczba przypadków takiego nabycia.

40 Z orzecznictwa Trybunału wynika w istocie, że dane opodatkowanie można uznać za zgodne z art. 90 WE tylko wtedy, gdy zostanie wykazane, że jest ono tak skonstruowane, iż wyklucza w każdym przypadku opodatkowanie przywożonych produktów w wyższym stopniu niż produktów krajowych, oraz że w związku z tym nie wywołuje ono w żadnym razie dyskryminujących skutków (ww. wyrok w sprawie Haahr Petroleum, pkt 34, oraz wyrok z dnia 23 października 1997 r. w sprawie C-375/95 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-5981, pkt 29).

41 Z powyższych rozważań wynika, że na pytanie drugie i trzecie należy udzielić odpowiedzi, że art. 90 akapit pierwszy WE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on podatkowi akcyzowemu w zakresie, w jakim kwota podatku nakładana na pojazdy używane starsze niż dwa lata, nabyte w państwie członkowskim innym niż to, które wprowadziło taki podatek, przewyższa rezydualną kwotę tego podatku zawartą w wartości rynkowej podobnych pojazdów, które zostały zarejestrowane wcześniej w państwie członkowskim, które nałożyło podatek. Do sądu krajowego należy zbadanie, czy uregulowanie sporne w postępowaniu przed sądem krajowym, a w szczególności stosowanie § 7 rozporządzenia, ma takie skutki.

W przedmiocie pytania czwartego

42 W pytaniu czwartym sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy art. 28 WE i art. 3 ust. 3 pkt 3 dyrektywy 92/12 sprzeciwiają się uregulowaniu krajowemu, takiemu jak to przewidziane w art. 81 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym, które wymaga złożenia deklaracji uproszczonej w rozumieniu tego przepisu w terminie pięciu dni od dnia nabycia wewnątrzspółnotowego.

43 Na wstępie należy stwierdzić, że rozbieżność w przedmiocie rozumienia obowiązku złożenia deklaracji polegająca na tym, że zdaniem M. Brzezińskiego należy złożyć taką deklarację w terminie pięciu dni od daty nabycia pojazdu w Niemczech, podczas gdy zdaniem rządu polskiego i Komisji termin ten rozpoczyna bieg począwszy od momentu rzeczywistego wprowadzenia pojazdu na terytorium Polski w przypadku nabycia wewnątrzspółnotowego, nie ma żadnego wpływu na to, czy wymóg ten ma ewentualnie charakter naruszenia.

44 Analogicznie do orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym działania krajowe w dziedzinie, która jest przedmiotem wyczerpującej harmonizacji na płaszczyźnie wspólnotowej, muszą być oceniane w świetle przepisów harmonizujących, a nie przepisów prawa pierwotnego (zob. w szczególności wyroki: z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-324/99 DaimlerChrysler, Rec. str. I-9897, pkt 32, oraz z dnia 14 grudnia 2004 r.

w sprawie C-210/03 Swedish Match, Zb.Orz. str. I-11893, pkt 81), należy zbadać obowiązek złożenia deklaracji uproszczonej przede wszystkim w świetle dyrektywy 92/12, a w szczególności w świetle zakazu takich formalności widniejącego w art. 3 ust. 3 akapit pierwszy, pozostawiając tymczasem nierozstrzygniętą kwestię, czy podatek akcyzowy jest przedmiotem rzeczywistej pełnej harmonizacji na szczeblu wspólnotowym.

45 Jak stwierdziła rzecznik generalny w pkt 71 opinii, art. 3 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 92/12 mógłby mieć zastosowanie tylko wtedy, gdyby wymóg ten traktowany był jako „formalności związan[e] z przekraczaniem granicy” powodujące nałożenie podatku.

46 Rząd polski i Komisja oceniają, że nie ma to miejsca w sprawie przed sądem krajowym. Podnoszą w istocie, że obowiązek przewidziany w art. 81 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym konkretyzuje się po przywiezieniu na terytorium krajowe pojazdu podlegającego podatkowi akcyzowemu, a zatem po przekroczeniu granicy. Komisja dodaje, że termin na dopełnienie tej formalności rozpoczyna bieg od dnia wewnątrzspółnotowego nabycia pojazdu, to znaczy po tym, jak przekroczy on granicę.

47 W tej kwestii to sąd krajowy zobowiązany jest ustalić, czy całe uregulowanie sporne w sprawie przed nim zawisłej można interpretować w taki sposób, jak to czyni rząd polski. Jeśli bowiem deklarację uproszczoną należy złożyć w związku z nabyciem wewnątrzspółnotowym pojazdu, a zatem w związku z przekroczeniem granicy, to taka formalność byłaby jednakże związana nie z tym przekroczeniem w rozumieniu art. 3 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 92/12, lecz z obowiązkiem zapłaty podatku akcyzowego.

48 W takim bowiem przypadku, jako że celem deklaracji uproszczonej jest zapewnienie uregulowania zobowiązania z tytułu podatku akcyzowego, formalność taka jest związana ze zdarzeniem powodującym powstanie obowiązku podatkowego. Jeśli przyjąć taką wykładnię, to podatek ten jest należny, jak to wynika z art. 80 ust. 3 pkt 3 ustawy o podatku akcyzowym, z chwilą nabycia prawa do rozporządzania samochodem osobowym jak właściciel, nie później jednak niż z chwilą jego rejestracji na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym.

49 W konsekwencji art. 3 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 92/12 nie znajduje zastosowania w sprawie przed sądem krajowym i nie sprzeciwia się w związku z tym obowiązkowi złożenia deklaracji uproszczonej w przypadku nabycia wewnątrzspółnotowego.

50 Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że obowiązku takiego nie należy również oceniać w świetle art. 28 WE. W istocie zakres zastosowania tego artykułu nie obejmuje przeszkód wskazanych w przepisach szczególnych, a przeszkody o charakterze fiskalnym bądź mające skutek równoważny z cłami, o których mowa w art. 23 WE, 25 WE i 90 WE, nie są objęte zakazem wyrażonym w art. 28 WE (zob. wyroki: z dnia 3 lutego 2000 r. w sprawie C-228/98 Dounias, Rec. str. I-577, pkt 39, oraz z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie C-383/01 De Danske Bilimportorer, Rec. str. I-6065, pkt 32).

51 Obowiązek złożenia deklaracji uproszczonej zgodnie z art. 81 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym jest nierozzerwalnie związany z rzeczywistą zapłatą podatku akcyzowego, nie stanowi on więc rzeczywistej przeszkody o charakterze fiskalnym sensu stricto. Również rząd polski i Komisja podnoszą, że służy on w szczególności zapewnieniu zapłaty tego podatku.

52 W takich okolicznościach obowiązek, taki jak ten przewidziany w art. 81 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym, jest tylko pochodną opodatkowania podatkiem akcyzowym nabywcy pojazdu osobowego i w konsekwencji art. 28 WE nie ma zastosowania.

53 Z powyższych rozważań wynika, że na pytanie czwarte należy udzielić odpowiedzi, że art. 28 WE nie znajduje zastosowania do deklaracji uproszczonej, takiej jak przewidziana w art. 81 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym, a art. 3 ust. 3 dyrektywy 92/12 nie sprzeciwia się takiej deklaracji, jeżeli sporne uregulowanie można interpretować w ten sposób, że deklarację tę należy złożyć z chwilą nabycia prawa do rozporządzania samochodem osobowym jak właściciel, nie później jednak niż z chwilą jego rejestracji na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym.

W przedmiocie ograniczenia skutków wyroku w czasie

54 Na wypadek, gdyby wyrok Trybunału rozstrzygający przedłożone pytania prejudycjalne stwierdził, że art. 90 akapit pierwszy WE sprzeciwia się poborowi podatku akcyzowego, takiego jak ten wprowadzony ustawą o podatku akcyzowym, rząd polski w uwagach na piśmie wniósł do Trybunału o ograniczenie skutków wyroku w czasie.

55 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wykładnia przepisu prawa wspólnotowego, dokonana przez Trybunał w ramach kompetencji przyznanej mu w art. 234 WE, wyjaśnia i precyzuje w miarę potrzeb znaczenie oraz zakres tego przepisu, tak jak powinien lub powinien być rozumiany i stosowany od chwili jego wejścia w życie. Z powyższego wynika, że

sądy mogą i powinny stosować taką wykładnię przepisu również do stosunków prawnych powstałych przed wydaniem wyroku w przedmiocie wniosku o dokonanie wykładni, jeżeli spełnione są wszystkie pozostałe przesłanki wszczęcia przed właściwym sądem postępowania w sprawie związanej ze stosowaniem takiego przepisu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawie 24/86 Blaizot, Rec. str. 379, pkt 27; z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 Bosman, Rec. str. I-4921, pkt 141 oraz z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-402/03 Skov i Bilka, Zb.Orz. str. I-199, pkt 50).

56 Zatem jedynie w wyjątkowych przypadkach Trybunał, stosując ogólną zasadę pewności prawa leżącą u podstaw wspólnotowego porządku prawnego, może uznać, że należy ograniczyć ze skutkiem dla wszystkich zainteresowanych możliwość powoływania się na zinterpretowany przez niego przepis celem podważenia stosunków prawnych zawartych w dobrej wierze. Aby tego rodzaju ograniczenie mogło mieć miejsce, winny zostać spełnione dwie istotne przesłanki, mianowicie dobra wiara zainteresowanych i ryzyko poważnych konsekwencji (zob. w szczególności wyroki: z dnia 28 września 1994 r. w sprawie C-57/93 Vroege, Rec. str. I-4541, pkt 21; z dnia 12 października 2000 r. w sprawie C-372/98 Cooke, Rec. str. I-8683, pkt 42 oraz ww. wyrok w sprawie Skov i Bilka, pkt 51).

57 Konkretnie Trybunał uciekał się do tego rozwiązania jedynie w bardzo szczególnych okolicznościach, po pierwsze, gdy istniało ryzyko poważnych reperkusji finansowych ze względu, między innymi, na znaczną liczbę stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze na podstawie uregulowania uważanego za skuteczne i obowiązujące, po drugie, gdy okazywało się, iż osoby prywatne oraz władze krajowe skłoniły się do zachowań niezgodnych z uregulowaniami wspólnotowymi ze względu na istnienie obiektywnej i istotnej niepewności odnośnie do zakresu przepisów wspólnotowych, do której to niepewności przyczyniło się ewentualnie również takie samo zachowanie innych państw członkowskich bądź Komisji (zob. w szczególności wyrok z dnia 27 kwietnia 2006 r. w sprawie C-423/04 Richards, Zb.Orz. str. I-3585, pkt 42).

58 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konsekwencje finansowe, jakie mogłyby wyniknąć dla państwa członkowskiego z wyroku wydanego w trybie prejudycjalnym, nie stanowią same w sobie uzasadnienia dla ograniczenia skutków tego wyroku w czasie (wyroki z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Grzelczyk, Rec. str. I-6193, pkt 52, oraz z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 Bidar, Zb.Orz. str. I-2119, pkt 68).

59 W kwestii ryzyka poważnych konsekwencji rząd polski przedstawił na rozprawie dane liczbowe dotyczące okresu od dnia 1 maja 2004 r., daty przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, do dnia 30 kwietnia 2006 r., czyli łącznie dwóch lat, które wskazują, iż łączna kwota podatku akcyzowego nałożonego na samochody osobowe wynosi 1,16% dochodów budżetowych przewidzianych na rok 2006. Jednak Trybunałowi nie został przedstawiony podział tych kwot, który umożliwiłby mu ocenę, jaki procent tej łącznej kwoty podlegałby zwrotowi. Należy dodać, że podlegają zwrotowi jedynie kwoty podatku akcyzowego przewyższające to, co odpowiada rezydualnemu podatkowi zawartemu w cenie podobnego używanego samochodu pochodzącego z danego państwa członkowskiego.

60 W konsekwencji należy stwierdzić, że nie można uznać za wykazane istnienia ryzyka poważnych konsekwencji gospodarczych w rozumieniu orzecznictwa cytowanego w pkt 56 i 57 niniejszego wyroku, które mogłoby uzasadnić ograniczenie skutków niniejszego wyroku w czasie.

61 W tej sytuacji nie jest konieczne dokonywanie oceny, czy spełniona została przesłanka dobrej wiary zainteresowanych.

62 W związku z powyższym nie ma podstaw ograniczenia skutku niniejszego wyroku w czasie.

W przedmiocie kosztów

63 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Podatek akcyzowy, taki jak ustanowiony w Polsce ustawą z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym, który nie jest nakładany na pojazdy osobowe w związku z przekroczeniem przez nie granicy, nie stanowi cła przywozowego ani opłaty o skutku równoważnym w rozumieniu art. 25 WE.**
- 2) **Artykuł 90 akapit pierwszy WE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on podatkowi akcyzowemu w zakresie, w jakim kwota podatku nakładana na pojazdy używane starsze niż dwa lata, nabyte w państwie członkowskim innym niż to, które wprowadziło taki podatek, przewyższa rezydualną kwotę tego podatku zawartą w wartości rynkowej podobnych pojazdów, które zostały zarejestrowane wcześ-**

niej w państwie członkowskim, które nałożyło podatek. Do sądu krajowego należy zbadanie, czy uregulowanie sporne w postępowaniu przed sądem krajowym, a w szczególności stosowanie § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego, ma takie skutki.

- 3) **Artykuł 28 WE nie znajduje zastosowania do deklaracji uproszczonej, takiej jak przewidziana w art. 81 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym, a art. 3 ust. 3 dyrektywy Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania nie sprzeciwia się takiej deklaracji, jeżeli sporne uregulowanie można interpretować w ten sposób, że deklarację tę należy złożyć z chwilą nabycia prawa do rozporządzania samochodem osobowym jak właściciel, nie później jednak niż z chwilą jego rejestracji na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym.**

Podpisy

Dokument nr 1.9.
WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)
z dnia 22 maja 2008 r.*

Renta inwalidzka dla cywilnych ofiar wojny lub represji – Wymóg posiadania miejsca zamieszkania na terytorium kraju – Artykuł 18 ust. 1 WE

W sprawie C-499/06

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Sąd Okręgowy w Koszalinie (Polska) postanowieniem z dnia 13 listopada 2006 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 grudnia 2006 r., w postępowaniu:

Halina Nerkowska

przeciwko

Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Koszalinie,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes izby, G. Arestis, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), E. Juhász i J. Malenovský, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,

sekretarz: R. Grass,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu H. Nerkowskiej przez nią samą,
- w imieniu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Koszalinie przez adwokata W. Witkowicza,
- w imieniu rządu polskiego przez E. Ośniecką-Tamecką, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu włoskiego przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika wspieranego przez W. Ferrante, avvocato dello Stato,
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez D. Maidani oraz A. Stobiecką-Kuik, działające w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 lutego 2008 r.,

* Język postępowania: polski.

Document No 1.9.
JUDGMENT OF THE COURT (Fourth Chamber)
22 May 2008

(Disability pension granted to civilian victims of war or repression - Condition requiring residence in national territory - Article 18(1) EC)

In Case C-499/06,

REFERENCE for a preliminary ruling under Article 234 EC from the Sąd Okręgowy w Koszalinie (Poland), made by decision of 13 November 2006, received at the Court on 8 December 2006, in the proceedings

Halina Nerkowska

v

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie,

THE COURT (Fourth Chamber),

composed of K. Lenaerts, President of the Chamber, G. Arestis, R. Silva de Lapuerta (Rapporteur), E. Juhász and J. Malenovský, Judges,

Advocate General: M. Poiares Maduro,

Registrar: R. Grass,

after considering the observations submitted on behalf of:

- Ms Nerkowska, by herself,
- the Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie, by W. Witkowicz, adwokat,
- the Polish Government, by E. Ośniecka-Tamecka, acting as Agent,
- the Italian Government, by I.M. Braguglia, acting as Agent, and W. Ferrante, avvocato dello Stato,
- the Commission of the European Communities, by D. Maidani and A. Stobiecka-Kuik, acting as Agents,

after hearing the Opinion of the Advocate General at the sitting on 28 February 2008,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 18 ust. 1 WE.
- 2 Wniosek ten złożony został w ramach sporu pomiędzy H. Nerkowską a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Koszalinie dotyczącego odmowy przez ten ostatni wypłaty renty inwalidzkiej z tytułu uszczerbku na zdrowiu powstałego w związku z jej sześcioletnią deportacją do dawnego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (dawnego ZSRR).

Uregulowania krajowe

- 3 Na uregulowania krajowe składa się Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin ze zm. (Dz.U. z 2002 r., nr 9, poz. 87, zwana dalej „ustawą z 1974 r.”) oraz Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. nr 17, poz. 75).
- 4 Artykuł 5 ustawy z 1974 r. stanowi, że świadczenia w niej przewidziane przysługują osobie uprawnionej w czasie jej pobytu na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, chyba że ta ustawa albo umowa międzynarodowa stanowią inaczej.
- 5 Zgodnie z art. 3 ustawy z 1974 r. renty te finansowane są przez państwo polskie.
- 6 Na mocy art. 12 ust. 2 ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego świadczenia pieniężne i inne uprawnienia przewidziane w ustawie z 1974 r. przysługują również osobom, które zostały zaliczone do jednej z grup inwalidów wskutek inwalidztwa pozostającego w związku z pobytem w niewoli lub obozach dla internowanych oraz w obozach podległych Głównemu Zarządowi do Spraw Jeńców Wojennych i Internowanych (GUPWI) Ludowego Komisariatu Spraw Wewnętrznych (NKWD), a od marca 1946 r. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MWD) dawnego ZSRR i obozach podległych Wydziałowi Obozów Kontrolno-Filtracyjnych NKWD, a od marca 1946 r. wyżej wspomnianemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Świadczenia te przysługują także osobom, które podlegały represjom wojennym i okresu powojennego, tj. osobom, które z powodów przekonania politycznych, religijnych i narodowościowych zostały przymusowo zesłane i deportowane do byłego ZSRR. Za inwalidztwo pozostające w związku z pobytem na deportacji uważa się inwalidztwo będące następstwem

gives the following

Judgment

- 1 This reference for a preliminary ruling concerns the interpretation of Article 18(1) EC.
- 2 The reference was made in the course of proceedings between Ms Nerkowska and the Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie (Social Security Institution, Koszalin Branch) regarding the latter's refusal to pay Ms Nerkowska a disability pension for the damage to her health following the six years which she suffered as a deportee in the former Union of Soviet Socialist Republics (the former USSR).

National legislation

- 3 The relevant national legislation is constituted by the Law on provision for war and military invalids and their families (Ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin) of 29 May 1974, as amended (Dz. U. (Journal of Laws), 2002, No 9, heading 87) ('the 1974 Law'), and the Law on combatants and certain persons who are the victims of wartime and post-war repression (Ustawa o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego) of 24 January 1991 (Dz. U. No 17, heading 75).
- 4 Article 5 of the 1974 Law states that the benefits provided for by that Law are to be paid to the person entitled to them whilst he is resident in the territory of the Republic of Poland, unless the Law or an international agreement stipulates otherwise.
- 5 Under Article 3 of the 1974 Law those pensions are financed by the Polish State.
- 6 Under Article 12(2) of the Law of 24 January 1991 on combatants and certain persons who are the victims of wartime and post-war repression, the cash benefits and other entitlements provided for by the 1974 Law are also to be received by persons who have been added to one of the groups of disabled persons on account of a disability connected, in particular, with a period spent in prison, in an internment camp, in a camp which was subject to the Main Administration for Affairs of Prisoners of War and Internees (GUPVI) of the People's Commissariat for Internal Affairs (NKVD) and, from March 1946, of the Ministry of Internal Affairs (MVD) of the former USSR, or in a camp subject to the Control and Filtration Camps Division of the NKVD and, from March 1946, of the MVD. Those benefits are also received by persons who were the victims of wartime and post-war repression, that is to say by people who, on account of their political, religious and national convictions, were forcibly exiled or were

zranień, kontuzji bądź innych obrażeń lub chorób powstałych w związku z tym pobytem.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

- 7 H. Nerkowska, obecnie obywatelka polska, urodziła się w dniu 2 lutego 1946 r. na terytorium obecnej Białorusi.
- 8 W wieku 3 lat straciła rodziców, którzy zostali deportowani na Syberię na mocy wyroku sądowego.
- 9 W kwietniu 1951 r. sama H. Nerkowska wraz z bratem i ciotką została deportowana do byłego ZSRR. Mieszkała tam w ciężkich warunkach do stycznia 1957 r.
- 10 Po upływie prawie sześciu lat powróciła do Polski. Studiowała tam i po ukończeniu studiów pracowała na stanowisku administracyjnym.
- 11 W 1985 r. opuściła Polskę i osiadła na stałe w Niemczech.
- 12 W październiku 2000 r. do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Koszalinie wpłynął wniosek H. Nerkowskiej o przyznanie renty inwalidzkiej w związku z uszczerbkiem na zdrowiu powstałym w trakcie deportacji.
- 13 Decyzją z dnia 4 października 2002 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Koszalinie uznał jej prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy w związku z pobytem w miejscach odosobnienia, lecz zawiesił wypłatę świadczeń należnych z tego tytułu z tego powodu, że nie posiadała ona miejsca zamieszkania na terytorium polskim.
- 14 Kwestionując tę decyzję, H. Nerkowska odwołała się do Sądu Okręgowego w Koszalinie, domagając się wypłaty renty inwalidzkiej, o którą wnioskowała. Sąd ten nie uwzględnił jej argumentacji i oddalił odwołanie wyrokiem z dnia 22 maja 2003 r. po przeprowadzeniu postępowania dowodowego.
- 15 Nowy wniosek o wypłatę wyżej wskazanego świadczenia złożony został przez H. Nerkowską we wrześniu 2006 r. W uzasadnieniu swego wniosku podniosła ona, że Rzeczpospolita Polska przystąpiła w dniu 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej i w ten sposób inkorporowała prawo wspólnotowe do wewnętrznego polskiego porządku prawnego.
- 16 Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Koszalinie wydał w dniu 14 września 2006 r. decyzję będącą przedmiotem postępowania przed sądem krajowym i odmówił H. Nerkowskiej wypłaty renty inwalidzkiej, do której jej prawo

deported to the former USSR. A disability resulting from wounds, contusions and other lesions or from an illness which arose because of a period of deportation is considered to be a disability connected with a period of deportation.

The main proceedings and the question referred for a preliminary ruling

- 7 Ms Nerkowska, who currently has Polish nationality, was born on 2 February 1946 in the territory of present-day Belarus.
- 8 At the age of three she lost her parents who were deported to Siberia pursuant to a court order.
- 9 In April 1951, Ms Nerkowska, her brother and her aunt were themselves deported to the former USSR. She lived there under difficult conditions until January 1957.
- 10 After almost six years she returned to Poland. She studied there and then, after completing her studies, she worked in an administrative post.
- 11 In 1985, she left Poland and settled permanently in Germany.
- 12 In October 2000, Ms Nerkowska submitted an application to the Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie to obtain a disability pension for the damage her health had suffered while she was a deportee.
- 13 By decision of 4 October 2002, the Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie accepted that Ms Nerkowska was entitled to a pension as a result of partial incapacity for work linked to her stay in places of isolation, but payment of this benefit was suspended on the ground that she did not reside in Polish territory.
- 14 Ms Nerkowska challenged that decision by lodging an appeal with the Sąd Okręgowy w Koszalinie (Regional Court, Koszalin), requesting that it hold her entitled to obtain payment of the disability pension sought. That court did not uphold her arguments and dismissed the appeal by judgment of 22 May 2003, which was delivered after the taking of evidence.
- 15 Ms Nerkowska submitted a fresh application for payment of the above-mentioned benefit in September 2006. In support of her application, she submitted that the Republic of Poland had acceded to the European Union on 1 May 2004 and had consequently incorporated Community law into the Polish legal order.
- 16 Following the administrative procedure, on 14 September 2006 the Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie adopted the decision which forms the subject-matter of the main proceedings and refused

uznano już wcześniej, z uzasadnieniem, że nie ma ona miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

17 H. Nerkowska odwołała się od tej decyzji do sądu krajowego, wnosząc o jej zmianę i wypłatę renty inwalidzkiej. Podniosła ona, że uwzględniając przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii, jej obecne miejsce zamieszkania nie może stanowić przeszkody dla wypłaty tego świadczenia.

18 W tej sytuacji Sąd Okręgowy w Koszalinie postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 18 WE gwarantujący obywatelom Unii Europejskiej prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich stanowi przeszkodę w obowiązywaniu krajowego uregulowania prawnego określonego w art. 5 [ustawy z 1974 r.] w zakresie, w jakim uzależnia wypłatę świadczenia rentowego z tytułu niezdolności do pracy w związku z pobytem w miejscach odosobnienia od spełnienia warunku pobytu osoby uprawnionej na obszarze Państwa Polskiego?”

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

19 Zadając to pytanie, sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy wykładni art. 18 ust. 1 WE należy dokonać w ten sposób, że stanowi on przeszkodę dla ustawodawstwa państwa członkowskiego, w oparciu o które państwo to odmawia jednemu ze swoich obywateli wypłaty świadczenia przyznawanego cywilnym ofiarom wojny lub represji – choć prawo tego obywatela do takiego świadczenia zostało uznane decyzją właściwego organu – tylko z tego powodu, że ten obywatel nie ma miejsca zamieszkania na terytorium tego państwa, lecz na terytorium innego państwa członkowskiego.

20 W tej kwestii należy tytułem wstępu ustalić, czy sytuacja taka jak ta w postępowaniu przed sądem krajowym wchodzi w zakres zastosowania prawa wspólnotowego, w szczególności art. 18 ust. 1 WE.

W przedmiocie zastosowania art. 18 ust. 1 WE

21 Po pierwsze, jeżeli chodzi o podmiotowy zakres zastosowania tego przepisu, wystarczy stwierdzić, że zgodnie z art. 17 ust. 1 WE każda osoba mająca przynależność państwa członkowskiego ma status obywatela Unii. Ponadto art. 17 ust. 2 WE łączy ze statusem obywatela Unii prawa i obowiązki przewidziane w traktacie, wśród których figurują te określone w art. 18 ust. 1 WE (wyrok z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-192/05 Tas-Hagen i Tas, Zb.Orz. s. I-10451, pkt 18).

to pay Ms Nerkowska the disability pension arising from the entitlement established previously, on the ground that she did not have a place of residence in the territory of the Republic of Poland.

17 Ms Nerkowska challenged that decision before the national court, requesting that it should be amended in such a way that her disability pension be paid to her. She submitted that, on account of the Republic of Poland's accession to the European Union, her present place of residence cannot constitute an obstacle to the payment of that benefit.

18 In those circumstances, the Sąd Okręgowy w Koszalinie decided to stay the proceedings and to refer the following question to the Court of Justice for a preliminary ruling:

'Does Article 18 EC, which guarantees citizens of the European Union the right to move and reside freely within the territory of the Member States, preclude the binding force of the national rules laid down in Article 5 of the [1974 Law] in so far as they make payment of a pension benefit for incapacity for work that is linked to a stay in places of isolation subject to fulfilment of the condition that the person entitled be resident in the territory of the Polish State?'

Consideration of the question referred for a preliminary ruling

19 By its question, the national court essentially asks whether Article 18(1) EC is to be interpreted as precluding legislation of a Member State under which it refuses to pay one of its nationals a benefit granted to civilian victims of war or repression although it has been acknowledged by a decision of the competent authority that that national is entitled to such a benefit, on the sole ground that the national is habitually resident in the territory of another Member State and not in that of the Member State in question.

20 It must be determined at the outset whether a situation such as that in the main proceedings falls within the scope of Community law, and in particular of Article 18(1) EC.

The applicability of Article 18(1) EC

21 First, regarding the scope *ratione personae* of this provision, suffice it to state that, under Article 17(1) EC, every person holding the nationality of a Member State is a citizen of the Union. In addition, Article 17(2) EC attributes to citizens of the Union the rights conferred and duties imposed by the EC Treaty, including those mentioned in Article 18(1) EC (Case C-192/05 Tas-Hagen et Tas [2006] ECR I-10451, paragraph 18).

- 22 Jako obywatelka polska H. Nerkowska korzysta ze statusu obywatela Unii zgodnie z art. 17 ust. 1 i w związku z tym może ewentualnie powoływać się na prawa wynikające z posiadania tego statusu, w szczególności na prawo do swobodnego przemieszczania się i prawo przebywania na terytorium państw członkowskich określone w art. 18 ust. 1 WE.
- 23 Po drugie, jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy art. 18 ust. 1 WE, to należy zauważyć, że na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego świadczenie, takie jak to stanowiące przedmiot sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, którego celem jest zadośćuczynienie cywilnym ofiarom wojny lub represji uszczerbku psychicznego i fizycznego, jakiego doznali, należy do kompetencji państw członkowskich (ww. wyrok w sprawie *Tas-Hagen i Tas*, pkt 21).
- 24 Jednakże państwa członkowskie powinny realizować tę kompetencję z poszanowaniem prawa wspólnotowego, w szczególności postanowień traktatu dotyczących przyznanej wszystkim obywatelom Unii swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich (ww. wyrok w sprawie *Tas-Hagen i Tas*, pkt 22).
- 25 Ponadto bezsporne jest, że celem obywatelstwa Unii, ustanowionego w art. 17 WE, nie jest rozszerzenie przedmiotowego zakresu stosowania traktatu na sytuacje wewnętrzne niemające żadnego związku z prawem wspólnotowym (wyrok z dnia 5 czerwca 1997 r. w sprawach połączonych C-64/96 i C-65/96 *Uecker i Jacquet*, Rec. s. I-3171, pkt 23, i wyrok z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-148/02 *Garcia Avello*, Rec. s. I-11613, pkt 26, a także ww. wyrok w sprawie *Tas-Hagen i Tas*, pkt 23).
- 26 Jednakże Trybunał orzekł już, że sytuacje wchodzące w zakres stosowania *ratione materiae* prawa wspólnotowego obejmują w szczególności sytuacje wynikające z przyznanej przez art. 18 WE swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (wyroki z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 *Bidar*, Zb.Orz. s. I-2119, pkt 33, a także z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie C-403/03 *Schempp*, Zb.Orz. s. I-6421, pkt 17 i 18).
- 27 W tym konkretnym przypadku należy stwierdzić, że sytuacja taka jak sytuacja H. Nerkowskiej wchodzi w zakres prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Osiedlając się w Niemczech, H. Nerkowska skorzystała z prawa przyznanego przez art. 18 ust. 1 WE każdemu obywatelowi Unii do przemieszczania się i przebywania na terytorium państwa członkowskiego innego aniżeli to, którego jest obywatelem.

- 22 As a Polish national, Ms Nerkowska enjoys the status of citizen of the Union established by Article 17(1) EC and may therefore rely where relevant on the rights conferred on those having that status, such as the rights to move freely and to reside freely laid down in Article 18(1) EC.
- 23 Secondly, as to the scope *ratione materiae* of Article 18(1) EC, it is to be noted that, as Community law now stands, a benefit such as that in issue in the main proceedings, which is intended to compensate civilian victims of war or repression for physical or mental harm which they have suffered, falls within the competence of the Member States (*Tas-Hagen and Tas*, paragraph 21).
- 24 However, Member States must exercise that competence in accordance with Community law, in particular with the Treaty provisions concerning the freedom accorded to every citizen of the Union to move and reside freely within the territory of the Member States (*Tas-Hagen and Tas*, paragraph 22).
- 25 Furthermore, it is accepted that citizenship of the Union, established by Article 17 EC, is not intended to extend the scope *ratione materiae* of the Treaty to internal situations which have no link with Community law (Joined Cases C-64/96 and C-65/96 *Uecker and Jacquet* [1997] ECR I-3171, paragraph 23; Case C-148/02 *Garcia Avello* [2003] ECR I-11613, paragraph 26; and *Tas-Hagen and Tas*, paragraph 23).
- 26 However, the Court has already held that situations which fall within the scope *ratione materiae* of Community law include those involving the exercise of the fundamental freedoms guaranteed by the Treaty and those involving the exercise of the freedom, as conferred by Article 18 EC, to move and reside within the territory of the Member States (Case C-209/03 *Bidar* [2005] ECR I-2119, paragraph 33, and Case C-403/03 *Schempp* [2005] ECR I-6421, paragraphs 17 and 18).
- 27 In this case, it must be held that a situation such as that of Ms Nerkowska is covered by the right of citizens of the Union to move and reside freely in the Member States. By taking up residence in Germany, the applicant in the main proceedings exercised the right conferred by Article 18(1) EC on every citizen of the Union to move and reside freely within the territory of a Member State other than that of which he is a national.

28 Ponadto z akt sprawy przedstawionych Trybunałowi przez sąd krajowy wynika jasno, że odmowa wypłaty renty inwalidzkiej przyznanej H. Nerkowskiej wynika tylko z faktu osiedlenia się przez tę ostatnią w Niemczech.

29 Z powyższego wynika, że sytuacja, w której skorzystanie przez H. Nerkowską ze swobody gwarantowanej przez wspólnotowy porządek prawny ma wpływ na jej uprawnienie do wypłaty świadczenia przewidzianego przez ustawodawstwo krajowe, nie może być uważana za sytuację czysto wewnętrzną i niemającą związku z prawem wspólnotowym.

30 Należy zatem zbadać, czy wykładni art. 18 ust. 1 WE, który ma zastosowanie w sytuacji takiej, jak ta w postępowaniu przed sądem krajowym, należy dokonać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które w celu dokonania wypłaty renty inwalidzkiej przyznawanej cywilnym ofiarom wojny lub represji stawia wymóg, by uprawniony miał miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego, które takie świadczenie przyznaje.

W przedmiocie konieczności wymogu posiadania miejsca zamieszkania

31 Jeżeli chodzi o zakres art. 18 ust. 1 WE, Trybunał orzekł już, że ułatwienia wprowadzone przez traktat w dziedzinie swobody przemieszczania się nie mogą wywołać w pełni swych skutków, jeżeli obywatela państwa członkowskiego można zniechęcić do korzystania z nich wskutek ustanowionych przez ustawodawstwo państwa członkowskiego jego pochodzenia przeszkód dotyczących jego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, które powodują zaistnienie niekorzystnej dla niego sytuacji, jeżeli z tych ułatwień skorzysta (wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-224/02 Pusa, Rec. s. I-5763, pkt 19, a także ww. wyrok w sprawie Tas-Hagen i Tas, pkt 30).

32 Uregulowanie krajowe, które stawia w gorszej sytuacji niektórych obywateli tego kraju z tego tylko powodu, że skorzystali oni ze swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, stanowi ograniczenie swobód gwarantowanych przez art. 18 WE każdemu obywatelowi Unii (wyrok z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie C-406/04 De Cuyper, Zb.Orz. s. I-6947, pkt 39, a także ww. wyrok w sprawie Tas-Hagen i Tas, pkt 31).

33 Ustawa z 1974 r. stanowi takie ograniczenie. Uzależniając bowiem wypłatę renty inwalidzkiej dla cywilnych ofiar wojny lub represji od spełnienia wymogu posiadania przez uprawnionych miejsca zamieszkania na terytorium kraju, ustawa ta może zniechęcać obywateli polskich, będących w sytuacji takiej jak sytuacja skarżącej w postępowaniu przed sądem

28 Furthermore, it is clear from the documents sent to the Court by the national court that the refusal to pay the disability pension which had been granted to Ms Nerkowska was attributable solely to the fact that she had taken up residence in Germany.

29 It follows that a situation in which the exercise by Ms Nerkowska of a freedom accorded by Community law has an impact on her right to the payment of a benefit under national legislation cannot be considered to be a purely internal matter with no link to Community law.

30 It is therefore necessary to examine whether Article 18(1) EC, which is applicable to a situation such as that in the main proceedings, is to be interpreted as precluding national legislation requiring that the recipient of a disability pension paid to civilian victims of war or repression be resident in the territory of the Member State granting such a benefit.

The residence requirement

31 With regard to the scope of Article 18(1) EC, the Court has already held that the opportunities offered by the Treaty in relation to freedom of movement cannot be fully effective if a national of a Member State can be deterred from availing himself of them by obstacles raised to his residence in the host Member State by legislation of his State of origin penalising the fact that he has used them (Case C-224/02 Pusa [2004] ECR I-5763, paragraph 19, and *Tas-Hagen and Tas*, paragraph 30).

32 National legislation which places certain of the nationals of the Member State concerned at a disadvantage simply because they have exercised their freedom to move and to reside in another Member State is a restriction on the freedoms conferred by Article 18(1) EC on every citizen of the Union (Case C-406/04 *De Cuyper* [2006] ECR I-6947, paragraph 39, and *Tas-Hagen and Tas*, paragraph 31).

33 The 1974 Law constitutes such a restriction. In making the payment of the disability pension established for civilian victims of war or repression conditional on the recipients' being resident in the territory of Poland, that Law is liable to deter Polish nationals in a situation such as that of the applicant in the main proceedings from exercising their freedom to move and to reside in a Member State other than Poland.

- krajowym, do korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i przebywania w państwie członkowskim innym niż Polska.
- 34 Uregulowanie krajowe, które nakłada takie ograniczenia w korzystaniu ze swobód przez obywateli tego kraju, może być z punktu widzenia prawa wspólnotowego uzasadnione jedynie wtedy, gdy jest oparte na obiektywnych względach interesu ogólnego niezwiązanych z obywatelstwem osób, których dotyczy, i jest proporcjonalne do uzasadnionego celu, jaki realizuje prawo krajowe (ww. wyroki w sprawie De Cuyper, pkt 40, a także w sprawie Tas-Hagen i Tas, pkt 31).
- 35 Jeżeli chodzi o pierwszy wymóg, to z uwag przedstawionych zarówno przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jaki i przez rząd polski wynika, że ograniczenia przewidziane przez ustawę z 1974 r. wynikają zasadniczo z woli ustawodawcy polskiego ograniczenia obowiązku solidarności względem cywilnych ofiar wojny lub represji do tych tylko osób, które łączy więź ze społeczeństwem polskim. Wymóg posiadania miejsca zamieszkania stanowić ma zatem przejaw stopnia integracji tych osób ze społeczeństwem polskim.
- 36 Ponadto Zakład Ubezpieczeń Społecznych i rząd polski wskazują, że sam wymóg posiadania miejsca zamieszkania, taki jak ten będący przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, jest tego rodzaju, że gwarantuje możliwość sprawdzenia, czy sytuacja uprawnionego do świadczenia, o którym mowa, nie zmieniła się w sposób, który miałby wpływ na jego prawo do tego świadczenia. W tej kwestii podkreślają, że brak możliwości posłużenia się pomocą administracyjną i medyczną innych państw członkowskich, przewidzianą dla świadczeń zabezpieczenia społecznego przez rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, w brzmieniu zmienionym i uaktualnionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r. (Dz.U. 1997, L 28, s. 1), pozbawia efektywności i skuteczności kontrolę dokonywaną przez właściwe polskie organy. Podnoszą też, że inne, mniej restrykcyjne środki, nie miałyby skuteczności równorzędnej ze skutecznością wyżej wspomnianego wymogu.
- 37 Prawdą jest, że zarówno wola zagwarantowania istnienia więzi między społeczeństwem państwa członkowskiego, o które chodzi a uprawnionym do świadczenia, jak i konieczność sprawdzenia, czy ten ostatni w dalszym ciągu spełnia wymogi przyznania tego świadczenia, stanowią obiektywne względy interesu ogólnego, które mogą uzasadniać to, że

- 34 National legislation which imposes such a restriction on the exercise of freedoms by nationals of the Member State concerned can be justified, under Community law, only if it is based on objective considerations of public interest independent of the nationality of the persons concerned and is proportionate to the legitimate objective of the national provisions (De Cuyper, paragraph 40, and Tas-Hagen and Tas, paragraph 33).
- 35 As to the first condition, it is apparent from the observations submitted to the Court both by the defendant in the main proceedings and by the Polish Government that the restriction provided for by the 1974 Law results essentially from the Polish legislature's wish to limit the obligation of solidarity with civilian victims of war or repression solely to those who have a connection with the Polish people. In their submission, the residence condition is therefore an expression of the extent to which such victims are integrated in Polish society.
- 36 Furthermore, the defendant in the main proceedings and the Polish Government maintain that only a residence condition such as that at issue in the main proceedings is capable of ensuring that it can be verified that the situation of the recipient of the benefit concerned has not been subject to changes which may affect his entitlement to that benefit. In that regard, they state that the fact that there cannot be recourse to the administrative and medical assistance of the other Member States, a possibility provided for in respect of social security benefits by Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community, in the version amended and updated by Council Regulation (EC) No 118/97 of 2 December 1996 (OJ 1997 L 28, p. 1), renders the monitoring carried out by the competent Polish bodies ineffective. They also submit that other, less restrictive, measures would not be as effective as the residence condition.
- 37 It is true that both the wish to ensure that there is a connection between the society of the Member State concerned and the recipient of a benefit and the necessity to verify that the recipient continues to satisfy the conditions for the grant of that benefit constitute objective considerations of public interest which are capable of justifying the fact that the conditions for the grant or payment of the benefit may affect the freedom of movement of the citizens of that Member State.

wymogi przyznania lub wypłaty takiego świadczenia mogą wpływać na swobodę przemieszczania się obywateli tego państwa członkowskiego.

- 38 Jeżeli chodzi o wymóg więzi ze społeczeństwem danego państwa członkowskiego, to Trybunał uznał w odniesieniu do takiego świadczenia jak to będące przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, które nie jest regulowane przez prawo wspólnotowe, że państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania, jeżeli chodzi o określenie kryteriów oceny tego rodzaju więzi, jednakże pod warunkiem poszanowania ograniczeń nałożonych przez prawo wspólnotowe (ww. wyrok w sprawie *Tas-Hagen i Tas*, pkt 36).
- 39 Zasadne zatem jest, że państwo członkowskie za pomocą wymogów związanych z obywatelstwem lub z posiadaniem miejsca zamieszkania danej osoby ogranicza zadośćuczynienie przyznawane cywilnym ofiarom wojny lub represji do osób uznanych za przejawiające określony stopień więzi ze społeczeństwem tego państwa członkowskiego.
- 40 Jednakże, o ile ograniczenie stwierdzone w pkt 33 niniejszego wyroku może zostać uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, takimi jak te, o których mowa w poprzednim punkcie, to niezbędne jest również, aby nie było ono nieproporcjonalne do realizowanego celu.
- 41 Po pierwsze, jeżeli chodzi o wymóg ciągłości zamieszkania na terytorium kraju przez cały okres wypłaty spornego świadczenia, uznawany za dowód więzi cywilnych ofiar wojny lub represji ze społeczeństwem polskim, to należy stwierdzić, że o ile prawdą jest, że posiadanie miejsca zamieszkania stanowi kryterium mogące wskazywać na istnienie takiej więzi, o tyle w okolicznościach takich jak w sprawie przed sądem krajowym wymóg tego rodzaju wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia realizowanego celu.
- 42 Bezsporne bowiem jest, że H. Nerkowska posiada obywatelstwo polskie i mieszkała w Polsce przez ponad dwadzieścia lat, w trakcie których ukończyła tam studia i pracowała.
- 43 Okoliczność posiadania obywatelstwa państwa członkowskiego, które przyznaje będące przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym świadczenie, a także fakt życia w tym państwie przez ponad dwadzieścia lat, przy odbytych studiach i wykonywanej pracy, może wystarczyć dla stwierdzenia więzi między tym państwem a osobą uprawnioną do takiego świadczenia. W tych okolicznościach wymóg posiadania miejsca zamieszkania przez cały okres wypłaty świadczenia należy uznać za nieproporcjonalny, ponieważ wykracza on poza to, co jest konieczne dla zapewnienia takiej więzi.

- 38 As regards the requirement for a connection with the society of the Member State concerned, the Court has held, with regard to a benefit such as that at issue in the main proceedings, which is not covered by Community law, that Member States enjoy a wide margin of appreciation in deciding which criteria are to be used to assess the degree of connection to society, while at the same time being required to comply with the limits imposed by Community law (*Tas-Hagen and Tas*, paragraph 36).
- 39 It is thus lawful for a Member State to restrict, by means of conditions related to the nationality or to the place of residence of the person concerned, the compensation granted to civilian victims of war or repression to persons who are regarded as showing a certain degree of connection to the society of that Member State.
- 40 However, while the restriction found in paragraph 33 of the present judgment is capable of being justified by objective considerations of public interest such as those mentioned in the previous paragraph, that restriction must also not be disproportionate in the light of the objective pursued.
- 41 First, as regards the condition of continued residence in national territory throughout the period of payment of the benefit which is considered a factor connecting civilian victims of war or repression to Polish society, it must be held that, although it is true that residence constitutes a criterion capable of showing that there is such a connection, the fact remains that, in circumstances such as those of the main proceedings, such a condition goes beyond what is necessary to achieve the objective pursued.
- 42 It is common ground that Ms Nerkowska has Polish nationality and lived in Poland for more than 20 years, during which time she studied and worked there.
- 43 The fact that a person is a national of the Member State granting the benefit at issue in the main proceedings and lived in that State for more than 20 years studying and working may be sufficient to establish a connection between that State and the recipient of the benefit. In those circumstances, the requirement of residence throughout the period of payment of the benefit concerned must be held to be disproportionate, since it goes beyond what is necessary to ensure that such a connection exists.

44 Po drugie, jeżeli chodzi o argument, zgodnie z którym wymóg posiadania miejsca zamieszkania ma być jedynym sposobem weryfikacji, czy uprawniony do renty inwalidzkiej w dalszym ciągu spełnia wymogi jej przyznania, to należy odpowiedzieć, że nie można w sposób przekonywający twierdzić, że realizowany cel nie może być osiągnięty innymi środkami, które przy jednoczesnej mniejszej dolegliwości są również skuteczne.

45 O ile bowiem kontrola medyczna czy administracyjna wymagała obecności uprawnionego do świadczenia – takiego jak to będące przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym – na terytorium państwa członkowskiego, o które chodzi, to nic nie stoi na przeszkodzie temu, by państwo to wezwało uprawnionego do stawienia się w nim w celu poddania się takiej kontroli, i to z sankcją zawieszenia wypłaty świadczenia w razie nieuzasadnionej odmowy ze strony takiego uprawnionego.

46 W konsekwencji wymóg posiadania miejsca zamieszkania, taki jak ten, o którym mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest sprawdzenie, czy uprawniony do świadczenia w dalszym ciągu spełnia wymogi jego przyznania, i tym samym jest on niezgodny z zasadą proporcjonalności, o której przypomniano w pkt 34 i 40 niniejszego wyroku.

47 W związku z powyższym na przedstawione pytanie należy udzielić następującej odpowiedzi: wykładni art. 18 ust. 1 WE należy dokonać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, na podstawie którego państwo to odmawia, w sposób generalny i w każdych okolicznościach, wypłaty swym obywatelom świadczenia przyznawanego cywilnym ofiarom wojny lub represji tylko z tego powodu, że nie mają oni przez cały okres wypłaty tego świadczenia miejsca zamieszkania na terytorium tego państwa, lecz na terytorium innego państwa członkowskiego.

W przedmiocie kosztów

48 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

44 Secondly, as regards the argument that the residence condition is the sole means of verifying that the recipient of a disability pension continues to satisfy the conditions for the grant of that pension, it is sufficient to reply that it cannot be reasonably claimed that the objective pursued cannot be achieved by other means which, although less restrictive, are just as effective.

45 If medical or administrative checks make it necessary for the recipient of a benefit such as that at issue in the main proceedings to be in the territory of the Member State concerned, nothing precludes that Member State from requesting that the recipient go to that State for the purpose of undergoing such a check, including on pain of suspension of payment of the benefit if there is an unwarranted refusal on the part of the recipient.

46 Consequently, a residence condition such as that at issue in the main proceedings goes beyond what is necessary to achieve the objective of verifying that the recipient of a benefit continues to satisfy the conditions for grant of the benefit and, therefore, it fails to comply with the principle of proportionality referred to in paragraphs 34 and 40 of this judgment.

47 In view of the foregoing considerations, the answer to the question referred must be that Article 18(1) EC is to be interpreted as precluding legislation of a Member State under which it refuses, generally and in all circumstances, to pay to its nationals a benefit granted to civilian victims of war or repression solely because they are not resident in the territory of that State throughout the period of payment of the benefit, but in the territory of another Member State.

Costs

48 Since these proceedings are, for the parties to the main proceedings, a step in the action pending before the national court, the decision on costs is a matter for that court. Costs incurred in submitting observations to the Court, other than the costs of those parties, are not recoverable.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

Wykładni art. 18 ust. 1 WE należy dokonać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, na podstawie którego państwo to odmawia, w sposób generalny i w każdych okolicznościach, wypłaty swym obywatelom świadczenia przyznawanego cywilnym ofiarom wojny lub represji tylko z tego powodu, że nie mają oni przez cały okres wypłaty tego świadczenia miejsca zamieszkania na terytorium tego państwa, lecz na terytorium innego państwa członkowskiego.

Podpisy

On those grounds, the Court (Fourth Chamber) hereby rules:

Article 18(1) EC is to be interpreted as precluding legislation of a Member State under which it refuses, generally and in all circumstances, to pay to its nationals a benefit granted to civilian victims of war or repression solely because they are not resident in the territory of that State throughout the period of payment of the benefit, but in the territory of another Member State.

Dokument nr 1.10.
WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)
z dnia 19 marca 2009 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 2006/73/WE – Brak transpozycji w przewidzianym terminie

W sprawie C-143/08

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 7 kwietnia 2008 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez P. Dejmek oraz M. Kaduczaka, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowanej przez M. Dowgielewicza, działającego w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes izby, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca) i E. Juhász, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,

sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że poprzez nieprzyjęcie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych koniecznych do wykonania dyrektywy Komisji 2006/73/WE z dnia 10 sierpnia 2006 r. wprowadzającej środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego

* Język postępowania: polski.

Document No 1.
ARRET DE LA COUR (huitieme chambre)
19 mars 2009

«Manquement d'État - Directive 2006/73/CE - Non-transposition dans le délai prescrit»

Dans l'affaire C-143/08,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 7 avril 2008,

Commission des Communautés européennes, représentée par Mme P. Dejmek et M M Kaduczak, en qualité d'agents, ayant élu domicile a Luxembourg,

partie requérante,

contre

République de Pologne, représentée par M. M. Dowgielewicz, en qualité d'agent,

partie défenderesse,

LA COUR (huitieme chambre),

composée de M. T. von Danwitz, président de chambre, Mme R. Silva de Lapuerta (rapporteur) et M. E. Juhász, juges,

avocat général: M. M. Poiares Maduro,

greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arret

1 Par sa requete, la Commission des Communautés européennes demande a la Cour de constater que, en n'ayant pas adopté les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer a la directive 2006/73/CE de la Commission, du 10 aout 2006, portant mesures d'exécution de la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences organisationnelles et les

- i Rady w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tejże dyrektywy (Dz.U. L 241, s. 26, zwanej dalej „dyrektywą”), a w każdym razie poprzez niepoinformowanie Komisji o tych przepisach Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy wymienionej dyrektywy.
- 2 Artykuł 53 ust. 1 dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia i opublikowania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy najpóźniej do dnia 31 stycznia 2007 r., a także do niezwłocznego przekazania treści tych przepisów Komisji wraz z tabelą korelacji między tymi przepisami a dyrektywą.
 - 3 Ponieważ Komisja nie została poinformowana o przepisach przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską w celu wykonania dyrektywy w przewidzianym terminie, wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidziane w art. 226 WE.
 - 4 Po wezwaniu powyższego państwa członkowskiego do przedstawienia swoich uwag Komisja przekazała mu w dniu 29 czerwca 2007 r. uzasadnioną opinię z wezwaniem do podjęcia środków niezbędnych w celu zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej otrzymania.
 - 5 Uznając, że po upływie powyższego terminu Rzeczpospolita Polska nie podjęła odpowiednich środków, Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.
 - 6 Rzeczpospolita Polska podnosi, że część przepisów dyrektywy została już transponowana do prawa polskiego. Ponadto przygotowane zostały projekty nowelizacji, a intensywne prace legislacyjne dotyczące tych projektów są w toku. Podjęte zostały także inne działania mające na celu zapewnienie skutecznej realizacji celów tej dyrektywy.
 - 7 Rzeczpospolita Polska twierdzi, że szczegółowy wykaz środków zapewniających transponowanie przepisów dyrektywy do prawa krajowego został przekazany Komisji w dniu 16 maja 2008 r.
 - 8 W replice Komisja podnosi, że chociaż zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej część przepisów dyrektywy została już transponowana do prawa polskiego i że zostało jej to notyfikowane, jednak państwo to w dalszym ciągu nie podjęło środków niezbędnych do pełnego wykonania dyrektywy.
 - 9 W tym zakresie wystarczy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ocena wystąpienia uchybienia powinna być dokonywana według stanu faktycznego w państwie członkowskim w chwili upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okre-

- conditions d'exercice applicables aux entreprises d'investissement et la définition de certains termes aux fins de ladite directive (JO L 241, p. 26, ci-après la «directive»), ou, en toute hypothèse, en ne lui ayant pas communiqué lesdites dispositions, la République de Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.
- 2 L'article 53, paragraphe 1, de la directive prévoit que les États membres adoptent et publient, au plus tard le 31 janvier 2007, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive et qu'ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions ainsi qu'un tableau de correspondance entre celles-ci et la directive.
 - 3 N'ayant pas été informée des dispositions adoptées par la République de Pologne pour se conformer à la directive dans le délai prescrit, la Commission a engagé la procédure en manquement prévue à l'article 226 CE.
 - 4 Après avoir mis cet État membre en demeure de présenter ses observations, la Commission lui a adressé, le 29 juin 2007, un avis motivé l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis dans un délai de deux mois à compter de sa réception.
 - 5 Considérant que, à l'expiration de ce délai, la République de Pologne n'avait pas adopté ces mesures, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.
 - 6 La République de Pologne fait valoir qu'une partie des dispositions de la directive a déjà été transposée en droit polonais, que des projets d'amendements ont été préparés, que des travaux législatifs intensifs concernant ces projets sont en cours et que d'autres actions visant à garantir une réalisation effective des objectifs de cette directive ont été engagées.
 - 7 Selon cet État membre, une liste détaillée des mesures assurant la transposition desdites dispositions en droit national a été notifiée à la Commission le 16 mai 2008.
 - 8 Dans sa réplique, la Commission relève que même si, selon la République de Pologne, une partie des dispositions de la directive a déjà été transposée en droit polonais et que cela lui a été notifié, il n'en demeure pas moins que cet État membre n'a pas adopté les mesures nécessaires en vue de se conformer intégralement à la directive.
 - 9 À cet égard, il suffit de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (arrêts du 2 juin 2005, Commission/Luxem-

sie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał (wyroki: z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie C-266/03 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. s. I-4805, pkt 36; z dnia 27 września 2007 r. w sprawie C-117/07 Komisja przeciwko Republice Czeskiej, pkt 6).

10 Tymczasem należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie na dzień upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii Rzeczpospolita Polska nie podjęła wszystkich środków niezbędnych do wykonania dyrektywy.

11 W tych okolicznościach skargę wniesioną przez Komisję należy uznać za uzasadnioną.

12 W konsekwencji należy stwierdzić, że poprzez nieprzyjęcie w przewidzianym terminie wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych koniecznych do wykonania dyrektywy Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tej dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

13 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (ósma izba) orzeka, co następuje:

1) Poprzez nieprzyjęcie w przewidzianym terminie wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych koniecznych do wykonania dyrektywy Komisji 2006/73/WE z dnia 10 sierpnia 2006 r. wprowadzającej środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tejże dyrektywy Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy wymienionej dyrektywy.

2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy

bourg, C-266/03, Rec. p. I-4805, point 36, et du 27 septembre 2007, Commission/République tcheque, C-117/07, point 6).

10 Or, en l'espece, force est de constater que, a l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, la République de Pologne n'avait pas adopté toutes les mesures nécessaires pour se conformer a la directive.

11 Dans ces conditions, le recours introduit par la Commission doit etre considéré comme fondé.

12 Par conséquent, il y a lieu de constater que, en n'ayant pas adopté, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer a la directive, la République de Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

Sur les dépens

13 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du reglement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu a la condamnation de la République de Pologne et cette derniere ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (huitieme chambre) déclare et arrete:

1) En n'ayant pas adopté, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer a la directive 2006/73/CE de la Commission, du 10 aout 2006, portant mesures d'exécution de la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences organisationnelles et les conditions d'exercice applicables aux entreprises d'investissement et la définition de certains termes aux fins de ladite directive, la République de Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

2) La République de Pologne est condamnée aux dépens.

Signatures

Dokument nr 2.1.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 11 maja 2005 r. (Sygn. akt K 18/04)
(wyjątki)

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał Konstytucyjny (...)

o r z e k a:

1. Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864) – jest zgodny z preambułą, art. 8 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 38, art. 83, art. 87, art. 90 ust. 1, art. 91 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 1, art. 2, art. 4, art. 5, art. 6, art. 10, art. 13, art. 18, art. 23, art. 25 ust. 4, art. 31, art. 62 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 95, art. 101 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193, art. 227 ust. 1 i art. 235 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Akt dotyczący 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, będący integralną częścią Traktatu, o którym mowa w pkt 1 jest zgodny z preambułą, art. 8 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 38, art. 83, art. 87, art. 91 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 1, art. 2, art. 4, art. 5, art. 6, art. 10, art. 13, art. 18, art. 23, art. 25 ust. 4, art. 31, art. 62 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 95, art. 101 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193, art. 227 ust. 1 i art. 235 Konstytucji.
3. Akt Końcowy, będący integralną częścią Traktatu, o którym mowa w pkt 1, nie jest niezgodny z preambułą, art. 1, art. 2, art. 4, art. 5 art. 6,

- art. 8 ust. 1, art. 10, art. 13, art. 18, art. 21 ust. 1, art. 23, art. 25 ust. 4, art. 31, art. 38, art. 62 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 83, art. 87, art. 91 ust. 3, art. 95, art. 101 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193, art. 227 ust. 1 i art. 235 Konstytucji.
4. Art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu, o którym mowa w pkt 1, jest zgodny z preambułą, art. 8 ust. 1 i art. 91 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 188 i art. 235 Konstytucji.
 5. Art. 2 Aktu, o którym mowa w pkt 3, jest zgodny z preambułą, art. 8 ust. 1 i art. 91 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 188 i art. 235 Konstytucji.
 6. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 8 i art. 105 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (tekst skonsolidowany Dz. Urz. WE C 325 z 24.12.2002, s. 1-184) nie jest niezgodny z art. 227 ust. 1 Konstytucji.
 7. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 12 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 6 Konstytucji.
 8. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 13 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 6 i art. 18 Konstytucji.
 9. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 19 ust. 1 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 1 i art. 62 ust. 1 Konstytucji.
 10. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 33 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 23 Konstytucji.
 11. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 190 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 2 i art. 101 ust. 1 Konstytucji.
 12. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 191 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 13 Konstytucji.
 13. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 202 i art. 203 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 4, art. 5 i art. 10 Konstytucji.
 14. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 234 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, w części nakładającej na sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, obowiązek wniesienia pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości, nie jest niezgodny z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 w związku z art. 190 ust. 1, art. 193 i art. 195 ust. 1 Konstytucji.

15. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 249 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 83 i art. 87 ust. 1 Konstytucji.
16. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 308 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 79 ust. 1 i art. 95 ust. 1 Konstytucji.
17. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany Dz. Urz. WE C 325 z 24.12.2002, s. 1-181) nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 38 Konstytucji.

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

Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) **umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności:**

- a) Traktatu, o którym mowa w pkt 1 oraz aktów wymienionych w pkt 2 i 3 wyroku z Konstytucją w całości ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia;
- b) Traktatu, o którym mowa w pkt 1 oraz aktu wymienionego w pkt 2 wyroku z art. 55 ust. 1 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia;
- c) art. 17 Karty praw podstawowych z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE:

I

1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły trzy wnioski grup posłów, w których zakwestionowane zostały przepisy Traktatu (akcesyjnego);
 - 1.1. We wniosku grupy posłów z 19 kwietnia 2004 r. został sformułowany zarzut niezgodności Traktatu akcesyjnego z art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 Konstytucji. Uzasadnienie wniosku zostało oparte na następujących argumentach:
 - 1) Na podstawie art. 2 Części Pierwszej Traktatu akcesyjnego Rzeczpospolita Polska „związuje się postanowieniami Traktatów Założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny”. Oznacza to, że Rzeczpospolita Polska wiązuje się także orzeczeniami instytucji wspólnotowej, jaką jest Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Uznanie

pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec Konstytucji, stanowi o naruszeniu jej art. 8 ust. 1,

- 2) Uznanie nadrzędności zewnętrznego systemu prawnego nad Konstytucją, która pochodzi od Narodu i która jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 Konstytucji. Konsekwencją tak przyjętego rozwiązania jest pozbawienie Narodu władzy zwierzchniej i przekazanie bytowi zewnętrznemu podstawowego narzędzia działania dla dobra obywateli.

W podsumowaniu tej części wniosku, wnioskodawcy podnoszą, że wszelkie działania organów państwa i osób w państwie (w tym niewłaściwie przeprowadzone referendum ogólnokrajowe w sprawie ratyfikacji Traktatu akcesyjnego), które obejmowały zamiar wprowadzenia porządku prawnego sprzecznego z obowiązującą Konstytucją, bez jej uprzedniej zmiany, były łamaniem Konstytucji, a zatem pozostają nieważne i niewiążące.

- 3) W świetle wynikającej z Traktatu akcesyjnego dopuszczalności interpretowania pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec Konstytucji, uruchomiony zostaje proces stopniowej i nieograniczonej likwidacji atrybutów suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej. Zobowiązania wynikające z Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy skutkują cesją generalną kompetencji Rzeczypospolitej Polskiej na rzecz Unii Europejskiej. Cesja praw dotyczy materii objętych „postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot” przed dniem przystąpienia Polski, tak dalece rozległych, że obejmujących większość zadań państwa, co przekracza konstytucyjne pojęcie „niektórych spraw” z art. 90 ust. 1 Konstytucji.
- 4) W uzasadnieniu wniosku, zawarta została również teza o szczególnym niebezpieczeństwie, jakim jest „otworzenie przed wspólnotowymi instytucjami orzekającymi sprawy statusu prawnego nieruchomości na północnych i zachodnich ziemiach Rzeczypospolitej”.

1.2. We wniosku grupy posłów z 30 kwietnia 2004 r. zostały sformułowane następujące zarzuty:

- 1) art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu akcesyjnego oraz art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia są niezgodne z preambułą Konstytucji

w części, dotyczącej suwerenności Narodu Polskiego z art. 8 ust. 1, art. 91 ust. 3, art. 188 oraz art. 235 Konstytucji,

- 2) art. 234 TWE - w części, w której nakłada na sądy ostatniej instancji i trybunały obowiązek przedstawiania pytań w sprawie ważności i interpretacji przepisów wspólnotowych także wtedy, gdy przepisy te są niezgodne z Konstytucją oraz ustanawia zwiążanie polskich sądów i trybunałów stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości wtedy, gdy stanowisko to wymaga wydania orzeczenia niezgodnego z Konstytucją, jest niezgodny z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 i art. 195 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku przedstawiona została następująca argumentacja:

- 1) Przepisy art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu akcesyjnego oraz art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia pozostają w sprzeczności z preambułą Konstytucji, w części dotyczącej suwerenności Narodu.

Uzasadnieniem tak przedstawionego zarzutu jest okoliczność przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii i Wspólnot Europejskich, które zakwalifikowane zostały przez wnioskodawców do struktury „międzynarodowych” lecz „ponadnarodowych”. Suwerenność narodu polskiego pozostaje przekreślona, jeśli państwo zwiążuje się prawem organizacji ponadnarodowej, której istota sprowadza się, do „przejmowania kolejno, docelowo i nieodwracalnie suwerennych praw narodów”. W preambule do Konstytucji mowa jest o współpracy Polski ze wszystkimi krajami, co oznacza równość, nie zaś „wchłonięcie jednego państwa i narodu przez organizm supranarodowy”.

- 2) Głównym zarzutem, jaki wnioskodawcy formułują w kontekście art. 8 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji jest wskazanie na ukształtowaną w orzecznictwie europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: ETS) zasadę prymatu prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego. Zasada ta, według stałej linii orzecznictwa ETS i doktryny prawa „europejskiego” obejmuje całość relacji między prawem wspólnotowym a prawem krajowym, nie wyłącza także wspólnotowego prawa pochodnego przed normami konstytucyjnymi państw członkowskich.
- 3) Tak rozumiana zasada prymatu prawa wspólnotowego pozostaje w sprzeczności z treścią art. 91 ust. 3 Konstytucji, który dopuszcza wprawdzie pierwszeństwo prawa stanowionego przez organizację międzynarodową przed prawem polskim, ale tylko -najwyżej - przed

ustawą, a nie przed Konstytucją. Powyższa zasada prowadzi również do pozakonstytucyjnej i sprzecznej z art. 188 Konstytucji zmiany roli i charakteru zadań Trybunału Konstytucyjnego. Sytuacja taka sprowadzi Trybunał do roli „pasa transmisyjnego” dla orzecznictwa ETS na terenie Polski.

- 4) Rozwój prawa wspólnotowego zmierza - zdaniem wnioskodawców - do sytuacji, w której państwa członkowskie zmuszone będą respektować zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Znajduje to potwierdzenie w projekcie przyszłej konstytucji europejskiej, który *expressis verbis* w art. 10 stanowi o swojej nadrzędności nad całym prawem państw członkowskich.
- 5) Sprzeczność prawa wspólnotowego z polskim porządkiem konstytucyjnym wnioskodawcy dostrzegają między innymi w treści art. 13 ust. 1 TWE i w art. 31 ust. 1 lit. b TUE. Pierwszy z wymienionych przepisów jest niezgodny z art. 18 Konstytucji w zakresie, w jakim upoważnia Wspólnoty Europejskie do wydawania przepisów prawnych mających na celu zaprzestanie dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej. Polska Konstytucja określa bowiem małżeństwo jako zwiążek wyłącznie kobiety i mężczyzny. *A contrario* nie dopuszcza więc zwiążków jednopłciowych. Z kolei art. 31 ust. 1 lit. b TUE w zakresie, w jakim stwarza podstawy dla ekstradycji obywateli polskich do innych krajów Unii Europejskiej, jest sprzeczny z art. 55 ust. 1 Konstytucji, który zakazuje ekstradycji obywateli polskich. Wnioskodawcy podkreślają, że nie wnoszą o stwierdzenie niekonstytucyjności wskazanych tu przepisów z osobna, gdyż zarzuty dotyczące wskazanych tu unormowań „są skonsumowane przez zarzuty dotyczące art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu akcesyjnego oraz art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia”.
- 6) W dalszej kolejności wnioskodawcy podnoszą, że zwiążanie Polski prawem Unii Europejskiej oznacza jednoznaczną, choć formalnie pośrednią, zmianę konstytucyjnego ustroju państwa i jego porządku prawnego. Dla dokonania zmiany Konstytucji, zgodnie z jej art. 235, konieczne jest spełnienie materialnych i formalnych wymagań proceduralnych. Ratyfikacja Traktatu akcesyjnego przeprowadzona została natomiast w oparciu o procedurę przewidzianą tylko dla ratyfikacji umów międzynarodowych ustanawiających członkostwo w organizacji międzynarodowej, co dowodzi naruszenia art. 235 Konstytucji.
- 7) Art. 234 TWE, jest sprzeczny z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 i art. 195 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawcy nie uzasadniają

jednak szczegółowo, na czym polega niezgodność tego przepisu z poszczególnymi wzorcami kontroli, stwierdzając ogólnie, że zarzut ten jest „w znacznej mierze uzasadniony w związku z zarzutem poddania Polski zasadzie nadrzędności prawa wspólnotowego nad polskim prawem konstytucyjnym”.

1.3. We wniosku grupy posłów z 2 września 2004 r., sformułowany został zarzut niezgodności Traktatu akcesyjnego z Konstytucją w całości, a w szczególności z: preambułą, art. 1, art. 2, art. 4, art. 5, art. 6, art. 8 ust. 1, art. 10, art. 13, art. 18, art. 21 ust. 1, art. 23, art. 25 ust. 4, art. 55 ust. 1, art. 62 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 83, art. 87, art. 91 ust. 3, art. 95, art. 101 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193, art. 227 ust. 1, art. 235 Konstytucji.

- 1) Z zapisem preambuły niezgodne jest prawo wspólnotowo-unijne, w tym wynikające z orzecznictwa ETS, ponieważ kwestionuje zarówno możliwość suwerennego, jak i demokratycznego stanowienia o losie Rzeczypospolitej przez obywateli. Powołując liczne orzeczenia ETS (np. orzeczenie w sprawie nr 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, orzeczenie nr 6/64 Flaminio Costa przeciwko ENEL) wnioskodawcy konkludują, że wspólnoty stworzyły własny porządek prawny, a państwa członkowskie ograniczyły swoje prawa suwerenne.
- 2) Art. 202 TWE stanowi, że prawo wspólnotowe, obowiązujące Polskę, tworzone jest przez Radę Wspólnot, a więc – przez egzekutywę. Dowodzi to, zdaniem wnioskodawców, sprzeczności z wyrażonym w preambule Konstytucji przekonaniem o możliwości demokratycznego stanowienia prawa, opierającym się na ustanowionym w art. 10 Konstytucji trójpodziale władzy.
- 3) Sprzeczność art. 19 ust. 1 TWE z art. 1 i art. 62 ust. 1 Konstytucji wyraża się w przyznaniu obywatelom UE biernego i czynnego prawa wyborczego w wyborach do samorządu terytorialnego. W ten sposób prawa obywatelskie zagwarantowane przez Konstytucję dla obywateli polskich są bezprawnie rozciągane na inne osoby. Oznacza to, że Polska przestaje być dobrem wspólnym obywateli polskich, a staje się dobrem wspólnym obywateli Unii Europejskiej.
- 4) Zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji statuującym zasadę demokratycznego państwa prawa, wnioskodawcy uzasadniają ograniczeniem, przez związanie się Rzeczypospolitej Polskiej Traktatem akcesyjnym, możliwości demokratycznego stanowienia o losie własnego państwa oraz praktyką orzeczniczą ETS.

5) Z art. 4 Konstytucji niezgodne są art. 202 i art. 203 TWE stanowiące o uprawnieniach prawodawczych Rady. Ponieważ Rada jest organem upoważnionym m.in. do przyjmowania rozporządzeń mających w państwach członkowskich wagę powszechnie obowiązujących ustaw, zwierzchnia władza ustawodawcza byłaby sprawowana przez egzekutywę.

W uzasadnieniu zarzutu naruszenia art. 5 Konstytucji wskazano, że przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej oznacza utratę podstawowego atrybutu suwerenności i niepodległości państwowej, jakim jest wyłączność w stanowieniu prawa.

Będące przedmiotem kontroli normy zawarte w art. 202 i 203 TWE są sprzeczne z art. 10 Konstytucji. Zakwestionowane przepisy, w ocenie wnioskodawców, uszczuplają władzę parlamentu, naruszają zasadę podziału i równowagi władz i prowadzą do „despotyzmu Unii Europejskiej i jednowładztwa Rady”.

6) Zakaz wszelkiej dyskryminacji, m.in. ze względu na przynależność państwową, rasę, religię, wyrażony w art. 12 i art. 13 TWE, pozostaje w sprzeczności z art. 6 Konstytucji, którego realizacja wymaga uprzywilejowania dóbr kultury, będących źródłem tożsamości narodu polskiego oraz dziedzictwa narodowego, a także uprzywilejowania Polaków zamieszkałych za granicą, w tym – także Polaków niebędących obywatelami Unii Europejskiej.

Ponadto art. 13 TWE, który ma na celu zwalczanie dyskryminacji, m.in. ze względu na orientację seksualną, pozostaje w sprzeczności z art. 18 Konstytucji. Zaskarżone uregulowanie umożliwia podejmowanie środków dla osiągnięcia celu przeciwstawienia się dyskryminacji z pominięciem zasady jednomyślności. Odzwierciedleniem zakazu dyskryminacji jest dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r., ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

7) Wnioskodawcy odwołując się do art. 8 ust. 1 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji stwierdzają niezgodność Traktatu akcesyjnego wynikającą z dopuszczalności interpretowania pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec Konstytucji.

8) Niezgodność „prawa wspólnotowo-unijnego” z art. 25 ust. 4 Konstytucji wnioskodawcy uzasadniają przez wskazanie art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia. Przepis ten zdaniem wnioskodawców potwierdza nadrzędność prawa wspólnotowego nad Konkordatem i prawem określającym stosunki państwa z Kościołem katolickim.

9) Art. 191 TWE jest niezgodny z art. 13 Konstytucji gdyż w Parlamencie Europejskim znajdują się partie odwołujące się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu. Rozporządzenie Rady 20003/2004/WE z 4 listopada 2003 r. regulujące finansowanie partii politycznych na poziomie europejskim spowoduje, że partie zakazane przez Konstytucję będą współfinansowane przez polskiego podatnika.

10) Wnioskodawcy podnoszą sprzeczność z zasadą ustrojową wyrażoną w art. 21 ust. 1 Konstytucji, art. 17 Karty praw podstawowych oraz art. 6 ust. 2 TUE. Powołane regulacje wspólnotowe chronią własność niezależnie od daty jej nabycia, w przeciwieństwie do ochrony gwarantowanej przez Konstytucję, która dotyczy własności „posiadanej w chwili wejścia w życie Ustawy Najwyższej”. Ponadto prawo Unii, odnosząc się do wspólnych tradycji konstytucji państw członkowskich, w ten sam sposób chroni prawo własności obywateli wszystkich państw. W konsekwencji, Traktat akcesyjny mógłby zostać wykorzystany do prób podważenia praw polskich właścicieli na ziemiach zachodnich i północnych.

W zakresie art. 6 ust. 2 TUE wnioskodawcy stwierdzają niezgodność z art. 38 Konstytucji, gwarantującym każdemu człowiekowi prawną ochronę życia od poczęcia do naturalnej śmierci. Tymczasem zaskarżone uregulowanie oraz orzecznictwo ETS zapewnia ochronę życia dopiero od chwili narodzin.

11) Art. 33 TWE jest niezgodny z art. 23 Konstytucji, ponieważ – z punktu widzenia prawodawstwa UE – nadrzędnymi celami wspólnej polityki rolnej jest wzrost wydajności i postęp techniczny, podczas gdy podstawą ustroju rolnego państwa polskiego jest gospodarstwo rodzinne.

12) Z normą prawną zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji niezgodny jest art. 249 TWE, zgodnie z którym Rada uprawniona jest do wydawania rozporządzeń, dyrektyw, podejmowania decyzji, zaleceń, opinii. Rozporządzenia mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są stosowane bezpośrednio w państwach członkowskich. Mogą one dotyczyć konstytucyjnych wolności i praw obywatelskich, co w przekonaniu wnioskodawców jest sprzeczne, z nakazem zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 249 TWE świadczy o niezgodnym z art. 83 Konstytucji stanowieniu prawa. Do prawa polskiego zaliczane są rozporządzenia, a w wyjątkowych wypadkach – także dyrektywy stanowione niezgodnie z wymogami Konstytucji.

Wnioskodawcy zarzut niezgodności art. 249 TWE z art. 87 Konstytucji łączą z wyposażeniem organu wykonawczego, tj. Rady w kompetencje ustawodawcze.

13) Naruszenie art. 55 ust. 1 Konstytucji wnioskodawcy uzasadniają możliwością ekstradycji obywatela polskiego do państwa członkowskiego UE, która pojawiła się wraz z implementacją przepisów wynikających z europejskiego nakazu aresztowania.

14) Art. 308 TWE jest niezgodny z art. 79 ust. 1 Konstytucji, ponieważ – ze względu na domniemanie kompetencji Rady – regulacje wspólnotowe mogą dotyczyć także praw obywatelskich, a przez to art. 79 ust. 1 Konstytucji może stać się przepisem pustym. Zdaniem wnioskodawców skutkiem wskazanego tu przepisu jest to, że około 70% ustawodawstwa obowiązującego w Polsce ma być przyjmowane przez organy Unii Europejskiej. Oznaczałoby to, że Sejm i Senat w znacznym stopniu przestały sprawować władzę ustawodawczą w RP, co przesądza nadto o naruszeniu art. 95 ust. 1 Konstytucji.

15) Zarzut niezgodności z art. 101 ust. 1 Konstytucji art. 190 TWE wnioskodawcy uzasadniają brakiem regulacji w tym przepisie kontroli ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego. Wnioskodawcy wskazują ponadto, że pozostawienie poza regulacją konstytucyjną stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego jest niezgodne z art. 2 Konstytucji stanowiącym, że Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym.

16) Art. 234 TWE narusza postanowienia art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1 w zw. z art. 190 ust. 1 i art. 193 Konstytucji. Zaskarżony przepis nakazuje sądom krajowym, w pewnych sytuacjach, „wnieść sprawę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości”. Rozwiązanie to, zmuszające sądy polskie do kierowania pytań prawnych do Sądu Pierwszej Instancji lub do ETS, narusza zasadę niezawisłości sędziów i ich podległości tylko Konstytucji i ustawom, wyrażoną w art. 178 Konstytucji. Ponadto ogranicza kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w zakresie orzekania w sprawach zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją (art. 188 pkt 1 w zw. z art. 190 ust. 1 Konstytucji) oraz badania zgodności prawa wspólnotowego z Konstytucją (art. 193 Konstytucji).

17) Wnioskodawcy podnoszą również, że – z uwagi na członkostwo Narodowego Banku Polskiego w Europejskim Systemie Banków Centralnych (art. 8 TWE), którego podstawowe zadania polegają na definiowaniu i urzeczywistnianiu polityki pieniężnej Wspólnoty, oraz utrzymywaniu oficjalnych rezerw walutowych państw członkow-

skich i zarządzaniu nimi (art. 105 TWE) – NBP nie mógłby ustalać i realizować polityki pieniężnej oraz nie odpowiadałby za wartość polskiego pieniądza, o czym stanowi art. 227 ust. 1 Konstytucji.

18) Uznanie nadrzędności prawa wspólnotowego nad Konstytucją może doprowadzić do zmiany Konstytucji pod presją europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, co pozostaje w sprzeczności z art. 235 ust. 6 Konstytucji, który przewiduje możliwość przeprowadzenia referendum konstytucyjnego.

19) Zarzut niezgodności Traktatu akcesyjnego „z całą Konstytucją” wnioskodawcy uzasadniają stwierdzeniem, że występujące różnice w systemach prawnych wspólnotowym i polskim uniemożliwiają, pod rządami obowiązującej Konstytucji, całościowe wprowadzenie prawa unijnego zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie postanowieniami Traktatu akcesyjnego. Podstawową przeszkodą jest tutaj przewidziana przez art. 8 ust. 1 Konstytucji zasada nadrzędności. Czyni ona z Konstytucji katalog praw, które w żadnym razie nie mogą być podporządkowane innym regulacjom. Dokonana przez wnioskodawców analiza pozwala ich zdaniem stwierdzić, że Traktat akcesyjny – przyznający prymat prawu wspólnotowemu nad krajowym – jest sprzeczny z Konstytucją.

Wnioskodawcy podnoszą również, że europejski Trybunał Sprawiedliwości przez swoją legislacyjną aktywność buduje porządek wspólnotowo-unijny według własnych wyobrażeń, nie zaś – wedle woli państw członkowskich. Trybunał ten uznał się za organ posiadający zwierzchnie kompetencje w stosunku do całego systemu prawnego Wspólnoty, w tym wobec orzeczeń sądów krajowych, w zakresie zgodności z prawem wspólnotowym. Wprowadzając zasadę konkurencji narodowych porządków prawnych spowodował, że zainteresowane podmioty mogą wybierać porządek prawny tego państwa członkowskiego, który im najbardziej odpowiada, udając się do wybranego państwa członkowskiego. W opinii wnioskodawców świadczy to o całkowitej odmienności systemu prawnego wspólnotowo-unijnego od systemu polskiego i tym samym o jego niezgodności z Konstytucją „w całości”. Takiej niezgodności nie zaakceptował Naród Polski w referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej; nie ma też podstaw, by sądzić, że Naród chciał w trybie referendum obalić własną Konstytucję. Natomiast zasadne – w ocenie wnioskodawców jest stwierdzenie, że Naród jako suweren nie zaakceptował niezgodności pomiędzy prawem wspólnotowym a Konstytucją przez udział w referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, a przede wszystkim – nie zaakceptował zmiany Konstytucji, gdyż poszczególni obywatele mogli się sugerować nieprawdziwymi informacjami przekazanymi im przez Prezy-

denta Państwa i nie zostali poinformowani, że ich decyzja oznaczać może de facto decyzję o zmianie Konstytucji.

(...)

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres kontroli konstytucyjności

1.1. W niniejszej sprawie kontrolę zgodności z Konstytucją RP zainicjowały trzy wnioski (połączone do wspólnego rozpoznania zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 6 września 2004 r.):

- a) wniosek grupy posłów złożony 19 kwietnia 2004 r. (reprezentowanej przez posła J. Łopuszańskiego),
- b) wniosek grupy posłów złożony 30 kwietnia 2004 r. (reprezentowanej przez posła M. Kotlinowskiego),
- c) wniosek grupy posłów złożony 2 września 2004 r. (reprezentowanej przez posła A. Macierewicza).

Wnioski te, jako główny przedmiot kontroli, wskazują Traktat o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (podpisany w Atenach 16 kwietnia 2003 r.) wraz z Aktem dotyczącym warunków przystąpienia Rzeczypospolitej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, jak też Aktem końcowym konferencji w Atenach, stanowiącymi integralne części Traktatu akcesyjnego. Zarzuty kierują się przeciw powołanym tu Traktatowi i Aktom, bądź to w całości, bądź przeciw poszczególnym ich postanowieniom, określonym we wnioskach. Natomiast wszelkie odniesienia do prawa pierwotnego Unii Europejskiej, jako przedmiotu kontroli, są formułowane tylko pośrednio, tj. poprzez Traktat akcesyjny i jego poszczególne unormowania.

1.2. Trybunał Konstytucyjny nie jest upoważniony do dokonywania samostanowienia oceny konstytucyjności prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Taka kompetencja służy mu natomiast wobec Traktatu akcesyjnego jako ratyfikowanej umowy międzynarodowej (art. 188 pkt 1 Konstytucji).

Przyznana Trybunałowi Konstytucyjnemu w art. 188 pkt 1 Konstytucji właściwość do orzekania w sprawach „zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją” nie różnicuje wskazanych uprawnień Trybunału w zależności od trybu wyrażania zgody na ratyfikację. W tym zakresie należy zgodzić się ze stanowiskiem przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej (z 30 marca 2005 r.). Znajduje ono nadto wsparcie w piśmiennictwie (por. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowo-*

wa w prawie konstytucyjnym, Warszawa 1997, s. 172-194; M. Jabłoński, *Konstytucyjnoprawne aspekty przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, [w:] „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” nr 5(13)/1998, s. 14).

1.3. Trybunał Konstytucyjny pozostaje zatem właściwy do badania konstytucyjności umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w drodze referendum ogólnokrajowego. Artykuł 188 pkt 1 Konstytucji ani inny przepis nie wyłączają bowiem tego typu umów z zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Dotyczy to również unormowań poddanych kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

Ocena konstytucyjności dotyczyć może zarówno samego aktu (jego treści), jak i czynności służących wprowadzeniu tej umowy do polskiego porządku prawnego.

Te ostatnie czynności obejmują różne postaci wyrażenia zgody na ratyfikację. Przy sięgnięciu po tryb określony w art. 90 ust. 3 Konstytucji (tryb ten występuje w niniejszej sprawie) ocena ta dotyczy:

- uchwały Sejmu, podjętej w trybie określonym w art. 90 ust. 4 Konstytucji oraz - w jej następstwie
- przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum upoważniającego do ratyfikacji.

Właściwość Trybunału Konstytucyjnego (określona w art. 188 Konstytucji) nie odnosi się do wskazanych tu czynności prawnych poprzedzających ratyfikację (por. R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 188; K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 169). Kontrolą konstytucyjności może być natomiast objęta treść umowy o przekazaniu kompetencji („w niektórych sprawach” - art. 90 ust. 1 Konstytucji). Tę kontrolę należy odróżniać od kontroli ważności (w tym: legalności) referendum (właściwy jest tu Sąd Najwyższy) jak również od kontroli konstytucyjności trybu uzyskania zgody na ratyfikację takiej umowy.

1.4. Ważność referendum w sprawie Traktatu akcesyjnego została stwierdzona przez Sąd Najwyższy uchwałą z 16 lipca 2003 r. Dochowane zostały warunki, przewidziane w art. 90 ust. 3 Konstytucji, do ratyfikacji Traktatu jako umowy międzynarodowej, w wyniku której nastąpiło przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach Wspólnotom Europejskim i Unii Europejskiej. Dotyczy to także integralnych części Traktatu akcesyjnego, tj. Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej oraz dostosowań

w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Aktu końcowego konferencji w Atenach z 16 kwietnia 2003 r., nadto zaś - unormowań Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej.

1.5. Kognicja Trybunału, określona przez art. 188 Konstytucji RP, objęła w rozpatrywanej sprawie badanie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego (oraz Aktów stanowiących jego integralne elementy), ratyfikowanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z upoważnienia wyrażonego przez Naród w referendum przeprowadzonym 7-8 czerwca 2003 r.

W sensie formalnym przedmiotem badania zgodności z Konstytucją pozostają zasadniczo teksty wspomnianych tu Traktatów i Aktów w zakresie objętym ratyfikacją Prezydenta RP, ogłoszone w Dzienniku Ustaw RP w dniu 30 kwietnia 2004 r. (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1 sierpnia 1997 r.*, Warszawa 1999, s. 24).

1.6. We wszystkich trzech wnioskach złożonych do Trybunału Konstytucyjnego, powtarzającym się - a zarazem: podstawowym - zarzutem jest zarzut niezgodności Traktatu akcesyjnego, a także Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz Aktu końcowego z art. 8 ust. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Zastrzeżenia wnioskodawców sprowadzają się do dwóch zasadniczych twierdzeń:

- a) że Konstytucja nie zezwala na przystąpienie do systemu prawnego Unii Europejskiej, zakładającego pierwszeństwo prawa wspólnotowego przed prawem polskim; prowadzi to bowiem - jak twierdzą wnioskodawcy - do naruszenia konstytucyjnej zasady, wyrażonej w art. 8 ust. 1, zgodnie z którą „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”;
- b) że szereg postanowień Konstytucji, w tym dotyczących własności, rodziny, rodzinnego gospodarstwa rolnego, nie da się pogodzić z regułami wynikającymi, wedle twierdzeń wnioskodawców, ze wspólnotowego prawa pierwotnego bądź wtórnego.

W tej sytuacji udzielenia odpowiedzi wymagają dwa zespoły problemów:

- czy system prawny Unii Europejskiej ma zakotwiczenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- czy zarzuty dotyczące poszczególnych unormowań wspólnotowych uzasadniają ich sprzeczność z polską Konstytucją, a nadto czy uza-

sadnienie wniosków zostało oparte na właściwych przesłankach i należyście uargumentowane.

2. Kwestia nadrzędności Konstytucji RP (art. 8 ust. 1) a przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach”

2.1. Art. 8 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie gwarantuje postanowieniom Konstytucji status „najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej”. Regulacji tej towarzyszy nakaz respektowania i przychylności wobec właściwie ukształtowanych oraz obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego. Świadomą decyzją ustrojodawca wprowadził do zasad naczelnych Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, i to w bezpośrednim sąsiedztwie art. 8 ust. 1, wskazanego przez wnioskodawców jako wzorzec kontroli konstytucyjności – zasadę wyrażoną w art. 9. Zgodnie z tym unormowaniem „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”.

2.2. Prawną konsekwencją art. 9 Konstytucji jest konstytucyjne założenie, iż na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obok norm (przepisów) stanowionych przez krajowego legislatora, obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych. Ustrojodawca konstytucyjnie świadomie więc przyjął, że system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej mieć będzie charakter wieloskładnikowy. Obok aktów prawnych, stanowionych przez krajowe (polskie) organy prawodawcze, w Polsce obowiązują i są stosowane także akty prawa międzynarodowego (zob. A. Wasilkowski, *Prawo krajowe – prawo wspólnotowe – prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 15).

Prawo wspólnotowe nie jest przy tym prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do państwa polskiego. W części stanowiącej prawo traktatowe, powstaje ono przez akceptowanie traktatów zawartych przez wszystkie państwa członkowskie (w tym: Rzeczpospolitą Polską). W części zaś stanowiącej wspólnotowe prawo stanowione (pochodne), kreowane jest ono przy udziale przedstawicieli rządów państw członkowskich (w tym: Polski) – w Radzie Unii Europejskiej oraz przedstawicieli obywateli europejskich (w tym: obywateli polskich) – w Parlamencie Europejskim. Na terenie Polski współobowiązują więc podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych. Winny one koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Okoliczność ta w innej perspekty-

wie ukazuje potencjalną kolizję norm oraz pierwszeństwo jednego z wyróżnionych podsystemów.

Założenie wieloskładnikowej struktury systemu prawa obowiązującego w Polsce ma charakter generalny. Zostało ono przyjęte w okresie wyprzedzającym o kilka lat akcesję do Wspólnot i Unii Europejskiej. Nie można więc twierdzić, iż jest to uregulowanie epizodyczne, ukształtowane tylko w związku i na użytek przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnot i Unii Europejskiej.

Konstytucja, w następstwie regulacji zawartych w art. 9, art. 87 ust. 1 oraz w art. 90-91, uznaje tę wieloskładnikową strukturę unormowań obowiązujących na terytorium RP i przewiduje szczególny tryb jej wprowadzania. Tryb ten wykazuje pokrewieństwo z trybem zmiany Konstytucji.

Wprowadzenie wieloskładnikowej struktury unormowań odbyło się bowiem przy zachowaniu szczególnego trybu stanowienia Konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe i zostało zaakceptowane w ogólnokrajowym referendum konstytucyjnym. Zmiana tych unormowań wymaga zatem zachowania szczególnego trybu zmiany Konstytucji, określonego w jej art. 235. Stanowi to przejaw woli ustrojodawcy nadania uregulowaniu konstytucyjnemu nie tylko najwyższej mocy prawnej, ale i szczególnej trwałości. Polski ustrojodawca konstytucyjny, przy udziale ogółu obywateli uprawnionych do udziału w referendum konstytucyjnym, suwerennie zatem przesądził, i to na kilka lat przed zawarciem Traktatu akcesyjnego, o wiążącym charakterze zawartych i ratyfikowanych (i w następstwie tego „wiązących Rzeczpospolitą Polską”) umów międzynarodowych.

3. Miejsce umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji w polskim systemie prawnym

3.1. Postanowienia rozdziału III Konstytucji, określając zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, obejmują jego ramami ratyfikowane umowy międzynarodowe (art. 87 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z postanowieniem art. 91 ust. 2 Konstytucji, umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Prezydenta RP za uprzednią zgodą Sejmu i Senatu wyrażoną w ustawie, mają pierwszeństwo przed ustawą, jeśli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Założeniem struktury systemu źródeł prawa, ukształtowanego suwerennie przez polskiego ustrojodawcę w rozdz. III Konstytucji, jest więc pierwszeństwo stosowania unormowań wskazanej tu kategorii umów międzynarodowych przed ustawami, o ile postanowienia tychże ustaw nie mogą być (ze względu na swą treść) współstosowane z postanowieniami umów międzynarodowych.

3.2. Polski ustrojodawca konstytucyjny stoi na gruncie jednolitości systemu prawnego bez względu na to, czy składające się na ten system akty prawne stanowią efekt działania prawodawcy krajowego czy też powstały jako uregulowania międzynarodowe (o różnym zasięgu i charakterze) objęte konstytucyjnym katalogiem źródeł prawa. W myśl art. 91 ust. 1 Konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, staje się elementem składowym systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Jest też bezpośrednio stosowana (chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy). Przewidziane w art. 90 ust. 1 Konstytucji umowy międzynarodowe o przekazaniu niektórych kompetencji organów władzy państwowej „w niektórych sprawach” organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu stanowią jedną z kategorii umów międzynarodowych podlegających ratyfikacji.

Ratyfikacja takiej umowy dokonywana jest w trybie o wyraźnie zaostrzonych wymogach w porównaniu z trybem ratyfikacji innych umów, dokonywanej za uprzednią zgodą Sejmu i Senatu wyrażoną w ustawie.

Zaostrzenie to polega na: podniesieniu progu koniecznej większości w Sejmie i w Senacie z pułapu większości zwykłej (względnej) do pułapu większości 2/3 głosów zarówno w Sejmie jak i w Senacie, bądź – alternatywnie (mocą odpowiedniej uchwały Sejmu podjętej bezwzględną większością głosów) – na upoważnieniu do ratyfikacji, udzielonego w trybie ogólnokrajowego referendum upoważniającego.

3.3. W obu wskazanych tu procedurach wymogi uzyskania upoważnienia są istotnie wyższe i trudniejsze do spełnienia, niż przy ratyfikacji innych umów. Wymagają one zgodnej aprobaty kwalifikowanej większości (na poziomie – co najmniej – 2/3) składu ogólnokrajowych organów przedstawicielskich: Sejmu i Senatu RP, reprezentujących Naród – suwerena, bądź też – alternatywnie – uzyskania aprobaty samego suwerena, wyrażonej w drodze ogólnokrajowego referendum upoważniającego.

Polski ustrojodawca konstytucyjny, świadomy znaczenia umów o przekazaniu wykonywania kompetencji organów władzy publicznej „w niektórych sprawach” organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu (znaczenie to podkreślają w godnej uznania trosce o suwerenność państwową także wnioskodawcy), wprowadza więc istotne zabezpieczenia przed zbyt łatwym bądź niewystarczająco legitymowanym przekazaniem kompetencji poza system organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Zabezpieczenia te dotyczą wszystkich przypadków przekazywania kompetencji organom Wspólnot i Unii Europejskiej.

4. Zakres przekazania kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu

4.1. Przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach” rozumiane musi być zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. Konieczne jest więc tak precyzyjne określenie dziedzin, jak i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem. Brak jest podstaw do założenia, zgodnie z którym dla dochowania tego wymogu wystarczyłoby zachowanie w kilku sprawach, choćby dla pozorów, kompetencji w gestii organów konstytucyjnych. Idące w tym kierunku obawy wnioskodawców, wyrażane na rozprawie, nie znajdują uzasadnienia. Działania, w wyniku których przeniesienie kompetencji podważałoby sens istnienia bądź funkcjonowania któregośkolwiek z organów Rzeczypospolitej, pozostawałyby nadto w wyraźnej kolizji z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Zagwarantowane w art. 91 ust. 2 Konstytucji pierwszeństwo stosowania umów międzynarodowych, ratyfikowanych na podstawie upoważnienia ustawowego lub podjętego w trybie ogólnokrajowego referendum upoważniającego (zgodnie z art. 90 ust. 3), w tym: umów o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach” – przed postanowieniami ustaw niedających się współstosować – nie prowadzi wprost (i to w żadnym zakresie) do uznania analogicznego pierwszeństwa tychże umów przed postanowieniami Konstytucji. Konstytucja pozostaje zatem – 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”. Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania.

4.3. Ustawy upoważniające do ratyfikacji umowy międzynarodowej są uchwalane przy zachowaniu stosownych wymagań proceduralnych przy podejmowaniu decyzji przez Sejm i Senat. Wymagania te w zakresie objętym regulacją art. 90 ust. 1-2 Konstytucji (w odniesieniu do umów o przekazaniu kompetencji organów władzy publicznej) są znacznie podwyższone w porównaniu do wymagań dotyczących ratyfikacji, o której mowa w art. 89 Konstytucji. Sejm i Senat funkcjonują w tym zakresie jako organy reprezentujące Naród – suwerena, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 4 ust. 2 Konstytucji. Bezpośrednie odwołanie się do suwerennej

decyzji Narodu występuje jeszcze intensywniej w przypadku przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego, upoważniającego do ratyfikacji umowy międzynarodowej o przekazaniu kompetencji organów władzy w niektórych sprawach (art. 90 ust. 3-4 Konstytucji).

4.4. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny postrzega jako nieuzasadnione obawy wnioskodawców, jakoby przekazanie kompetencji w ramach art. 90 ust. 1 Konstytucji, dokonane w Traktacie akcesyjnym z 16 kwietnia 2003 r., nastąpiło z pominięciem wyrażenia woli przez Naród – obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Zastosowany tryb ogólnokrajowego referendum oraz uzyskanie aprobaty ratyfikacji Traktatu ze strony wymaganej prawnie większości głosujących nie pozwalają Trybunałowi Konstytucyjnemu na uznanie za trafną oceny wnioskodawców.

Akceptując w referendum obowiązującą Konstytucję, sam Naród przesądził, iż godzi się także z możliwością związania Rzeczypospolitej prawem stanowionym przez organizację międzynarodową lub organ międzynarodowy, a zatem prawem innym niż traktatowe. Odbywa się to w granicach przewidzianych przez ratyfikowane umowy międzynarodowe. Co więcej, w referendum tym Naród wyraził nadto zgodę, że prawo to będzie obowiązywać bezpośrednio na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z pierwszeństwem przed ustawami w razie wystąpienia kolizji.

4.5. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności wskazane tu unormowania nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne. W tej kwestii pogląd Trybunału Konstytucyjnego pozostaje zbieżny, co do zasady, ze stanowiskiem Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec (por. wyrok z 12 października 1993 r. w sprawie 2BvR 2134, 2159/92 Maastricht) oraz Sądu Najwyższego Królestwa Danii (por. wyrok z 6 kwietnia 1998 r. w sprawie I 361/1997 Carlsen przeciwko premierowi Danii).

4.6. Określona w art. 90 ust. 2 Konstytucji wymagana większość w Sejmie i w Senacie RP, w przypadku udzielania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej o przekazaniu kompetencji, jest znacząco wyższa niż większość wymagana przy stanowieniu ustaw (zwykłych). Pozostaje ona tożsama z wymiarem kwalifikowanej większości w Sejmie i jest wyższa w odniesieniu do Senatu, w porównaniu z większością wyma-

ganą dla uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 4 Konstytucji). W kategoriach ilościowych trzeba więc uznać omawiane tu wymogi za co najmniej równe – z punktu widzenia reprezentatywności i legitymizacji – wymogom stawianym przy zmianie Konstytucji.

Okoliczność ta jest dodatkowym argumentem na rzecz oceny, że przekazywanie kompetencji organów władzy publicznej „w niektórych sprawach” następuje przy zachowaniu wysokich wymagań co do reprezentatywności i skali akceptacji podejmowanych rozstrzygnięć.

Wspólnoty i Unia Europejska funkcjonują, zgodnie z Traktatami konstytuującymi te organizacje, na zasadzie i w obrębie kompetencji powierzonych przez państwa członkowskie. Sprawia to, że Wspólnoty i ich instytucje mogą działać tylko w zakresie przewidzianym przez unormowania traktatowe. Ocena ta odnosi się w pełnym wymiarze do przyjęcia i ratyfikacji Traktatu akcesyjnego oraz do wszystkich Aktów stanowiących integralne elementy dopełniające tenże Traktat.

5. Cechy Traktatu akcesyjnego

5.1. Traktat akcesyjny w porównaniu z klasycznymi umowami międzynarodowymi wykazuje pewne swoistości. O ile te umowy zakładały przewidywalność elementów przyszłego funkcjonowania już w momencie zawierania umowy, to system Unii Europejskiej ma charakter dynamiczny. Przewiduje on możliwość zmian treści prawa w porównaniu ze stanem w momencie akcesji. Przewiduje też możliwość ewolucji zasad i zakresu funkcjonowania Unii. W momencie akcesji nie występuje zatem całkowita pewność co do wszystkich elementów dalszego rozwoju. Zarazem jednak kompetencje przekazane przez państwa członkowskie zapewniają wpływ tychże państw na podejmowane działania i decyzje całego systemu. Jest to istotna gwarancja jego prawidłowości i akceptowalności. Decyzja o objęciu przez Unię nowego obszaru działania, w celu osiągnięcia jednego z celów wspólnoty, wymaga wszakże jednomyślności państw członkowskich w rozstrzyganej sprawie (art. 308 TWE). Gwarantuje to, że zmiany w rozważanym zakresie nie będą mogły nastąpić mimo sprzeciwu któregośkolwiek z państw.

5.2. Polski ustrojodawca konstytucyjny – otwierając system źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terytorium RP na akty prawa międzynarodowego, w tym: na akty stanowione w obrębie organizacji międzynarodowych (stroną których pozostaje Rzeczpospolita Polska), w suwerenny sposób ograniczył przedmiotowo katalog umów międzynarodowych, które – ze względu na treść lub znaczenie – wymagają ratyfikacji za uprzednią zgodą Sejmu i Senatu (wyrażoną w ustawie). Umowy te

korzystają z pierwszeństwa stosowania w zbiegu z przepisami ustaw (zwykłych) nienadającymi się do jednoczesnego stosowania.

6. Traktat akcesyjny i Akt o warunkach przystąpienia a respektowanie wartości wskazanych w preambule do Konstytucji RP

6.1. Zakwestionowanie przez wnioskodawców zgodności z preambułą, art. 8 ust. 1, art. 91 ust. 3, art. 188, a nadto z art. 235 Konstytucji – unormowań art. 1 ust. 1 i ust. 3 Traktatu akcesyjnego oraz art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia wymaga w pierwszej kolejności rozważenia znaczenia preambuły oraz treści art. 90 ust. 1 Konstytucji.

W preambule do Konstytucji z 1997 r. zawarta została charakterystyka drogi ustrojowej Polski, wraz z podkreśleniem doświadczeń niepodległościowych i demokratycznych, wskazanie uniwersalnych wartości konstytucyjnych oraz podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej, takich jak: demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości (subsydiarności). Zaakcentowania wymaga okoliczność, że wartości te, oraz wspomniana zasada pomocniczości, należą jednocześnie do fundamentalnych założeń funkcjonowania Wspólnot i Unii Europejskiej (art. 5 TWE i art. 2 TUE).

6.2. Konsekwencją wspólnej dla wszystkich państw członkowskich aksjologii systemów prawnych jest to, że prawa podstawowe zagwarantowane w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich tworzą zasady ogólne prawa wspólnotowego (art. 6 ust. 2 TUE). Prawo wspólnotowe nie powstaje więc w abstrakcyjnej oraz wolnej od wpływu państw członkowskich i ich społeczności przestrzeni europejskiej. Nie jest tworzone w sposób arbitralny przez instytucje europejskie. Stanowi natomiast efekt wspólnych działań państw członkowskich.

6.3. Sama koncepcja i model prawa europejskiego stworzyły nową sytuację, w której obowiązują obok siebie autonomiczne porządki prawne. Ich wzajemne oddziaływanie nie może być opisane w pełni za pomocą tradycyjnych koncepcji monizmu i dualizmu w układzie: prawo wewnętrzne – prawo międzynarodowe. Występowanie względnej autonomii porządków prawnych, opartych na własnych wewnętrznych zasadach hierarchicznych, nie oznacza braku wzajemnego oddziaływania. Nie eliminuje też możliwości wystąpienia kolizji między regulacjami prawa wspólnotowego a postanowieniami Konstytucji. Ta ostatnia sytuacja wystąpiłaby wówczas, gdyby miało dojść do nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji a normą prawa wspólnotowego i to sprzeczności, której nie można eliminować przy zastosowaniu wykładni respek-

tującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. Sytuacji takiej wykluczyć nie można, ale może ona – z uwagi na wspomnianą już wspólność założeń i wartości – pojawić się wyjątkowo.

6.4. Taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego.

W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować.

Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną, z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. Wykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję. Trybunał Konstytucyjny nie uznaje więc możliwości zakwestionowania mocy obowiązującej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa europejskiego sprzecznej z nią regulacji wspólnotowej.

6.5. Z tekstu preambuły do Konstytucji nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym. Niemniej dostarcza ona opartych na autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy wskazówek co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji przepisów części normatywnej Konstytucji. Takie oddziaływanie przypisać też należy preambule w zakresie wskazanych przez wnioskodawców wzorców kontroli konstytucyjnej, a zwłaszcza – unormowań art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji. Dotyczy to konstytucyjnej (a więc – prawnej) powinności wykazania, przy ich stosowaniu, troski o suwerenne i demokratyczne stanowienie o bycie i przyszłości Rzeczypospolitej oraz zagwarantowanie praw obywatelskich, a także sprawność i rzetelność instytucji publicznych.

7. Znaczenie Konstytucji RP w obowiązującym po akcesji porządku normatywnym

Rekapitułując dotychczasowe uwagi, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nadrzędność Konstytucji w stosunku do całego porządku prawnego, w obszarze suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, przejawia się w kilku płaszczyznach.

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

Po drugie, nadrzędność Konstytucji znajduje potwierdzenie w konstytucyjnie określonym mechanizmie kontroli konstytucyjności Traktatu akcesyjnego oraz aktów stanowiących jego integralne składniki. Mechanizm ten został oparty na tych samych zasadach, na jakich Trybunał Konstytucyjny orzekać może o zgodności z Konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych. W takiej sytuacji przedmiotem kontroli stają się także, jakkolwiek pośrednio, inne akty prawa pierwotnego Wspólnot i Unii Europejskiej stanowiące załączniki do Traktatu akcesyjnego.

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

Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego jest silnie eksponowana przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

Taki stan rzeczy jest uzasadniany celami integracji europejskiej oraz potrzebami tworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni prawnej. Zasada ta stanowi niewątpliwie wyraz dążeń do zagwarantowania jednolitego stosowania i egzekucji prawa europejskiego. Nie ona jednak – na zasadzie wyłączności – determinuje ostateczne decyzje podejmowane przez suwerenne państwa członkowskie w warunkach hipotetycznej kolizji pomiędzy wspólnotowym porządkiem prawnym a regulacją konstytucyjną. W polskim sys-

temie prawnym decyzje tego typu winny być podejmowane zawsze z uwzględnieniem treści art. 8 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji pozostaje ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej.

8. Przekazanie kompetencji Wspólnotom i Unii Europejskiej a suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej i wspólne wartości konstytucyjne

8.1. W oparciu o art. 90 ust. 1 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Przytoczone unormowanie stanowi przejaw suwerennego otwarcia się ustrojodawcy konstytucyjnego na możliwe – pod warunkami uprzednio wskazanymi – poszerzenie katalogu aktów prawa mającego powszechnie obowiązywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Należy przypomnieć, że jeszcze przed ustanowieniem Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Rzeczpospolita Polska – przystępując do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i akceptując jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – wyraziła zgodę na przekazanie pewnych kompetencji jurysdykcyjnych, stanowiących do tej pory wyłączną domenę sądów krajowych.

8.2. W kontekście zarzutu dotyczącego niezgodności kwestionowanych unormowań Traktatu akcesyjnego oraz Aktu dotyczącego warunków przystąpienia ze sformułowaniami preambuły do Konstytucji, w części odnoszącej się do suwerenności Narodu Polskiego, należy podkreślić, że przedmiotem przekazania – podlegającego ocenie konstytucyjności pod kątem respektowania suwerenności i bezpieczeństwa państwa (zgodnie z wymogami art. 126 ust. 2) – są kompetencje organów władzy państwowej „w niektórych sprawach”. Zostały one uprzednio ukształtowane „na podstawie i w ramach Konstytucji”, a zatem zgodnie z jej aksjologią, wyrażoną m.in. w sformułowaniach preambuły. Ponadto trzeba przypomnieć, że preambuła, akcentując znaczenie odzyskanej przez Polskę możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia o swoim losie, deklaruje jednocześnie potrzebę „współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej”, przestrzegania obowiązku „solidarności z innymi” oraz uniwersalnych wartości, takich jak prawda i sprawiedliwość. Powinność ta odnosi się nie tylko do stosunków wewnętrznych, ale również zewnętrznych (por. P. Winczorek, *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, „Państwo i Prawo” nr 11/2004, s. 7). Dodać należy, że analogiczne wartości, należące do wspólnego dziedzictwa prawnego państw europejskich, determinują cele i kierunek działania Wspólnot i Unii Europejskiej.

8.3. Konstytucja RP oraz prawo wspólnotowe oparte są na tym samym zespole wspólnych wartości wyznaczających naturę demokratycznego państwa prawnego oraz katalog i treść praw podstawowych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla państw członkowskich”. Konsekwencją wspólną dla wszystkich państw aksjologii systemów prawnych jest też to, że prawa zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólne dla państw członkowskich tworzą – zgodnie z art. 6 ust. 2 TUE – zasady ogólne prawa wspólnotowego (por. J. P. Jacqué, *Droit constitutionnel d' Union européenne*, Paris 2001, s. 431). Okoliczność ta istotnie ułatwia współstosowanie i obopólnie przyjazną wykładnią prawa krajowego i wspólnotowego.

8.4. Zarówno tryb przekazania, jak i przedmiot przekazania zachowuje cechę pozostawania „w zgodzie z Konstytucją” (traktowaną integralnie, wraz z preambułą) jako „najwyższym prawem Rzeczypospolitej”. Ewentualna zmiana trybu oraz przedmiotu przekazania (kompetencji przekazywanych) wymaga przestrzegania rygorów zmiany Konstytucji określonych w art. 235 tego aktu, tj. respektowania unormowań Konstytucji jako „prawa najwyższego Rzeczypospolitej”. Zasadnicze znaczenie, z punktu widzenia suwerenności oraz ochrony innych wartości konstytucyjnych, ma ograniczenie możliwości przekazania kompetencji do „niektórych spraw” (a zatem bez naruszenia „rdzenia” uprawnień, umożliwiającego – w zgodzie z preambułą – suwerenne i demokratyczne stanowienie o losie Rzeczypospolitej).

8.5. Zarzut wnioskodawców, że zarówno Unia Europejska, jak i Wspólnoty Europejskie to organizacje ponadnarodowe, której to kategorii nie przewiduje Konstytucja RP, nie znajduje dostatecznego uzasadnienia. Traktat akcesyjny z 16 kwietnia 2003 r. został zawarty między dotychczasowymi państwami członkowskimi Wspólnot i Unii Europejskiej a państwami kandydującymi, w tym – Rzeczpospolitą Polską. Traktat ten odpowiada cechom umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Państwa członkowskie pozostają suwerennymi podmiotami – stronami traktatów założycielskich Wspólnot i Unii Europejskiej. One też samodzielnie i zgodnie ze swymi konstytucjami ratyfikują zawierane Traktaty i dysponują prawem ich wypowiedzenia w trybie i na warunkach regulowanych w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. Żaden zaskarżony akt normatywny nie określa Unii Europejskiej mianem „organizacji ponadnarodowej”. Zaliczenie jej do kręgu organizacji międzynarodowych znalazło potwierdzenie w dotych-

czasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyr. wyrok z 31 maja 2004 r., sygn. K 15/04, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 47).

Należy podkreślić, że traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz Unię (jak też akty stanowione prawa pochodnego) nie posługują się pojęciem „organizacji ponadnarodowej”. Wprawdzie nazwy własne organizacji, o których mowa w art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, nie zostały konstytucyjnie sprecyzowane, niemniej konstytucyjne kryteria takich organizacji spełniają aktualnie – w odniesieniu do członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej – tylko Wspólnoty i Unia Europejska. W tym stanie rzeczy pozbawione uzasadnienia są zarzuty wnioskodawców o przekazaniu zaskarżonymi postanowieniami Traktatu akcesyjnego i Aktu dotyczącego warunków przystąpienia kompetencji na rzecz organizacji nieprzewidzianej w art. 90 ust. 1 oraz o uznaniu pierwszeństwa prawa stanowionego w ramach organizacji niewskazanej w art. 91 ust. 3 Konstytucji – przed prawem krajowym.

Dlatego też teza zawarta we wniosku złożonym 19 kwietnia 2004 r. o „włączeniu państwa i narodu polskiego w system organizacji ponadnarodowej, jaką jest Unia Europejska”, oparta jest na niemającym dostatecznych przesłanek prawnych rozróżnieniu organizacji „ponadnarodowych” i „międzynarodowych”. Nie znajduje ono oparcia ani w prawie międzynarodowym, ani też w postanowieniach Traktatu akcesyjnego i Aktu dotyczącego warunków przystąpienia. Na marginesie odnotować należy, iż w doktrynie prawa międzynarodowego publicznego i w orzecznictwie prawnomiędzynarodowym podmiotowość prawnomiędzynarodową przypisuje się Wspólnotom Europejskim. Podmiotowość Unii Europejskiej nie jest, jak dotychczas, w pełni i we wszystkich aspektach ostatecznie ukształtowana.

9. Kognicja polskiego Trybunału Konstytucyjnego a orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

9.1. Przedmiotem oceny zgodności z powołanymi we wnioskach przepisami Konstytucji pozostają konkretne unormowania Traktatu akcesyjnego oraz Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, a także – Aktu końcowego konferencji w Atenach. Trybunał Konstytucyjny nie może natomiast czynić przedmiotem dokonywanej przez siebie bezpośredniej oceny konstytucyjności wypowiedzi orzecznich Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Dotyczy to zarówno konkretnych orzeczeń jak również – wyinterpretowanej z konkretnych orzeczeń – „stałej linii orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości”, do której odnoszą się wnioskodawcy (zwłaszcza we wniosku złożonym 19 kwietnia 2004 r.).

Niezależnie bowiem od elementów subiektywnych w „odczytaniu” i ustaleniu tejże „linii”, co z natury prowadzić może do nader zróżnicowanych rezultatów, ocena orzecznictwa jakiegokolwiek organu jurysdykcyjnego Wspólnot Europejskich pozostaje jednoznacznie poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, ściśle określoną w art. 188 Konstytucji.

9.2. Trybunał Konstytucyjny nie podziela przy tym poglądu wyrażonego na rozprawie przez autorów wniosku z 2 września 2004 r., że wystarczającą podstawę inkorporacji do prawa traktatowego Wspólnot i Unii Europejskiej całego, a zarazem zróżnicowanego merytorycznie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich stanowi Protokół do Traktatu amsterdamskiego o stosowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności (por. załącznik nr 2 do Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, t. II, s. 593-594). Protokół ten, traktowany jako element dopełniający Traktatu amsterdamskiego, odnosi się bowiem – zgodnie ze swą nazwą – wyłącznie do „stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”.

9.3. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny, doceniając w pełni znaczenie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i jego orzecznictwa w praktyce funkcjonowania Wspólnot i Unii Europejskiej, nie może odnieść się orzecznictwo do wypowiedzi ETS zawartych w orzeczeniach (selektywnie) przytoczonych przez autorów wniosku złożonego 19 kwietnia 2004 r. (s. 3) oraz wniosku złożonego 30 kwietnia 2004 r. (s. 1-2), jak też do podniesionych (na s. 4 pierwszego wniosku i na s. 2 drugiego ze wskazanych wniosków) zarzutów niekoherencji wypowiedzi orzecznictwa ETS i art. 8 ust. 1 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji.

10. Kwestia konstytucyjności pytań prejudycjalnych kierowanych do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot (ETS) i Sądu Pierwszej Instancji

10.1. Wnioskodawcy, uznając Traktat akcesyjny i Akt o warunkach przystąpienia wraz z całym dorobkiem traktatowym Wspólnot za integralną całość unormowań, zakwestionowali również zgodność z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji art. 234 TWE w części dotyczącej powinności sądów ostatniej instancji oraz trybunałów krajowych w odniesieniu do wnoszenia pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (i Sądu Pierwszej Instancji).

10.2. Trybunał Konstytucyjny zwraca przede wszystkim uwagę, iż dotyczące pytań prejudycjalnych unormowanie art. 234 TWE ma zastosowanie tylko wówczas, gdy z uregulowań konstytucyjnych lub z ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych wynika powinność stosowania przez sądy lub trybunały RP aktów (przepisów) prawa wspólnotowego. Zakres stosowania prawa wspólnotowego przez orga-

ny Rzeczypospolitej Polskiej, w tym: sądy i trybunały, zdeterminowany został przez zasięg przekazania kompetencji w oparciu o uregulowania konstytucyjne art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3.

Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich jest głównym, ale nie jedynym depozytariuszem uprawnień w zakresie stosowania traktatów w systemie prawnym Wspólnot i Unii Europejskiej. Orzeka on na zasadzie wyłączności (wespół z Sądem Pierwszej Instancji – w sprawach objętych kognicją tego Sądu) o ważności i wykładni prawa wspólnotowego. Wykładnia prawa wspólnotowego, dokonywana przez ETS, winna mieścić się w zakresie funkcji i kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnot. Powinna też korelować z zasadą subsydiarności, determinującą działania instytucji wspólnotowo-unijnych. Wykładnia ta winna być ponadto oparta na założeniu wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami wspólnotowo-unijnymi a państwami członkowskimi. Założenie to generuje – po stronie ETS – powinność przychylności dla krajowych systemów prawnych, po stronie zaś państw członkowskich – powinność najwyższego standardu respektowania norm wspólnotowych (por. J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji z 1997 r.*, [w:] „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 2/2004, s. 23-24; F. Mayer, *The European Constitution and the Courts Adjudicating European Constitutional Law in a Multilevel System*, [w:] „Jean Monnet Working Paper” nr 9/03).

Państwa członkowskie zachowują prawo do oceny, czy prawodawcze organy wspólnotowe (unijne), wydając określony akt (przepis prawa), działały w ramach kompetencji przekazanych i czy wykonywały swe uprawnienia zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Przekroczenie tych ram powoduje, że wydane poza nimi akty (przepisy) nie są objęte zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego (por. W. Czapliński, *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność państwowa*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 131 i n.; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 236).

10.3. Państwa członkowskie mogą zgodnie akceptować – w sposób wyraźny lub dorozumiany – wykładnię wykraczającą poza ścisłe ramy wyznaczone postanowieniami traktatów. W takich sytuacjach do tychże państw i ich organów należy zajęcie własnego stanowiska. Każda bowiem organizacja międzynarodowa pozostaje podmiotem wtórnym, którego powstanie, funkcje oraz kształt instytucjonalny zależą od odpowiednio wyrażonej woli państw członkowskich i suwerennych zbiorowości narodo-

wych w tychże państwach. ETS nie dysponuje przy tym przekazaną mu kompetencją dokonywania wykładni prawa krajowego.

Ponadto mimo traktatowej powinności skierowania przez sąd (lub trybunał) pytania prejudycjalnego do ETS (lub Sądu Pierwszej Instancji), o skierowaniu konkretnego pytania decyduje tenże niezawisły sąd lub trybunał. Czyni tak, jeśli sam (będąc organem niezależnym i funkcjonującym zgodnie z konstytucyjną zasadą niezawisłości) poweźmie wątpliwości co do ważności lub wykładni aktu wspólnotowego. Powinność zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym stanowi prawną konsekwencję przyjętych suwerennie zobowiązań międzynarodowych (wspólnotowych) państwa polskiego jako państwa członkowskiego Wspólnot i Unii Europejskiej. Skoro powinność ta zdeterminowana została przez uregulowania, których konstytucyjności wnioskodawcy nie kwestionują, to logicznym następstwem tych okoliczności jest, że prawo, które ma być zastosowane i którego dotyczy pytanie prejudycjalne w ramach regulacji kwestionowanego art. 234 TWE, pozostaje w całości prawem o genezie wspólnotowej. Ratyfikując Traktat akcesyjny oraz Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska zaaprobowała podział funkcji w ramach systemu organów Wspólnot i Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie interpretacji prawa wspólnotowego i troski o jej jednolitość Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

10.4. Unormowanie art. 234 TWE z powyższych względów musi być ocenione jako racjonalne i niegodzące w uregulowania Konstytucji (zważywszy na art. 9, art. 90 ust. 1 i art. 91 tejże Konstytucji). Niezasadny pozostaje więc, skierowany do art. 234 TWE, zarzut nierespektowania nadrzędności unormowań konstytucyjnych, wynikającej z art. 8 ust. 1.

Zwrócenie się do właściwego organu wspólnotowego z pytaniem o ustalenie ważności lub treści aktu prawa wspólnotowego, które – zgodnie z ratyfikowanymi zobowiązaniami traktatowymi – winno być stosowane, nie stoi na przeszkodzie stosowaniu art. 174 Konstytucji. Przepis ten stanowi: „Sądy i trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”.

Nie występuje, w szczególności, funkcjonalna przeszkoda do wyrokowania „w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”. Ponadto zastosowanie przy rozstrzyganiu (w konkretnej sprawie, której dotyczyło pytanie prejudycjalne) prawa wspólnotowego (w interpretacji ETS) stanowi konsekwencję uprzednio podjętej, suwerennej decyzji Rzeczypospolitej Polskiej o przystąpieniu do Wspólnot i UE.

10.5. Zarzut niezgodności art. 234 TWE z art. 174 Konstytucji w ocenie Trybunału Konstytucyjnego trzeba uznać za chybiony, a przywołany wzorzec kontroli konstytucyjności za nieadekwatny do treści i uzasadnienia podniesionych zarzutów. Należało orzec, iż art. 234 TWE nie jest niezgodny z art. 174 Konstytucji.

11. Pytania prejudycjalne a kognicja polskiego Trybunału Konstytucyjnego

11.1. Wnioskodawcy zarzucili również art. 234 TWE niezgodność z treścią art. 188 Konstytucji. Przepis powołany w charakterze wzorca kontroli konstytucyjności określa właściwość kompetencyjną (pole kognicji) Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega jednakże ani kompetencyjnego zagrożenia, ani też zawężenia zakresu zastosowania unormowań art. 188 Konstytucji, spowodowanego stosowaniem art. 234 TWE. Gdyby Trybunał Konstytucyjny RP zdecydował się wystąpić z pytaniem prejudycjalnym do ETS (lub Sądu Pierwszej Instancji) dotyczącym ważności bądź treści aktu (przepisu) prawa wspólnotowego, to – po pierwsze – winien to uczynić w ramach realizacji kompetencji orzeczniczych określonych w art. 188 Konstytucji (a więc w zgodzie z tym unormowaniem), a – po drugie – tylko w przypadkach, w których w zgodzie z Konstytucją, miałby orzekając stosować prawo wspólnotowe. Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega więc kolizji pomiędzy unormowaniem art. 234 TWE a przepisem art. 188 Konstytucji.

W tej sytuacji Trybunał stwierdza, że art. 234 TWE nie jest niezgodny z art. 188 Konstytucji.

11.2. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 234 TWE z art. 178 ust. 1 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w przypadku pytań prejudycjalnych sądów ostatniej instancji lub trybunałów prawa krajowego (na podstawie art. 234 TWE) chodzi o przewidziane prawem stosowanie przez sądy i trybunały krajowe prawa wspólnotowego. Skoro powinność zastosowania prawa wspólnotowego wynika – na podstawie upoważnień konstytucyjnych – ze zgodnych z Konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych, stanowiących dla Rzeczypospolitej Polskiej wiążące prawo międzynarodowe (art. 9 Konstytucji), trudno byłoby przyjąć, iż związanie niezawisłych sędziów (art. 178 ust. 1) czy sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 1) unormowaniami Konstytucji nie obejmuje konstytucyjnie przewidzianej powinności zastosowania prawa wspólnotowego wiążącego Rzeczpospolitą. Powinność taka jest prawnym następstwem ratyfikowania w zgodzie z Konstytucją (i na jej podstawie) umów międzynarodowych, zawartych z państwami Wspólnot i Unii Europejskiej. Elementem tychże umów pozostaje kwestionowany art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę

Europejską oraz kompetencja Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich do udzielania odpowiedzi na pytania prejudycjalne i – szerzej – dokonywania wiążącej wykładni aktów prawa wspólnotowego.

W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się adekwatności w powołaniu wzorców konstytucyjnych art. 178 ust. 1 i art. 195 ust. 1 dla oceny konstytucyjności art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Nie znalazł też, tym bardziej, przesłanek dla uznania tegoż unormowania za sprzeczne z art. 178 ust. 1 i z art. 195 ust. 1 Konstytucji.

11.3. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zarzut niezgodności art. 234 TWE z art. 188 pkt 1 w zw. z art. 190 ust. 1 Konstytucji mieści w sobie elementy nieporozumienia. Celem pytań prawnych kierowanych do ETS i Sądu Pierwszej Instancji jest ustalenie jednolitej i niekwestionowanej (w późniejszych postępowaniach przed tymi organami) wykładni tych przepisów prawa wspólnotowego, które – na podstawie zgodnych z Konstytucją RP zobowiązań traktatowych – mają być stosowane przez sądy i trybunały RP w rozpatrywanych przez nie sprawach. Materia orzekania (z mocą powszechnie obowiązującą – art. 190 ust. 1 Konstytucji) przez polski Trybunał Konstytucyjny w sprawie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją jest odmienna niż materia prejudycjalnych pytań prawnych do ETS (lub Sądu Pierwszej Instancji) oraz udzielonych na nie odpowiedzi. Czym innym jest bowiem ustalanie obowiązującego i znaczenia normatywnego przepisu prawa wspólnotowego, dokonywane – w ramach art. 234 TWE przez ETS lub Sąd Pierwszej Instancji. Czym innym jest natomiast porównywanie treści ustaw i umów międzynarodowych z postanowieniami Konstytucji oraz badanie ich zgodności przez Trybunał Konstytucyjny orzekający w ramach art. 188 pkt 1 z następstwami określonymi w art. 190 ust. 1 Konstytucji. Czynności wykonywane w obu wymienionych zakresach nie wykluczają się nawzajem i nie kolidują z sobą. Trybunał Konstytucyjny ma przy tym możliwość oceny konstytucyjności ustawy upoważniającej do ratyfikacji każdej umowy międzynarodowej poddawanej tego typu ratyfikacji, nie wyłączając umów określonych w art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji.

Przedmiotem kontroli konstytucyjności w ramach kognicji określonej w art. 188 pkt 1 Konstytucji (z następstwami sprecyzowanymi w art. 190 ust. 1) może być też sama umowa międzynarodowa, w tym – traktaty dotyczące relacji RP – Wspólnoty Europejskiej, a nadto – choć tylko w zakresie nieodłącznie związanym ze stosowaniem Traktatu akcesyjnego oraz stanowiącego jego integralny składnik Aktu o warunkach przystąpienia – Traktaty konstytuujące i modyfikujące Wspólnoty (Unię Europejską).

11.4. W tym stanie rzeczy zarzut dotyczący kolizji art. 234 TWE z art. 188 pkt 1 w zw. z art. 190 ust. 1 Konstytucji (lub z każdym z tych przepisów, traktowanym z osobna) nie znajduje – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – właściwej płaszczyzny odniesienia. Trybunał Konstytucyjny uznaje przeto powołane wzorce kontroli konstytucyjnej za nieadekwatne i orzeka, że art. 234 TWE nie jest niezgodny z art. 188 pkt 1 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji.

12. Traktat akcesyjny i Akt dotyczący warunków przystąpienia a kwestia zmiany Konstytucji RP

12.1. Wnioskodawcy podnieśli także zarzut niezgodności art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu akcesyjnego oraz art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia z art. 235 Konstytucji, określającym konstytucyjne wyznaczniki trybu zmiany Konstytucji. Zarzut oparty jest na przekonaniu wnioskodawców, że w wyniku akceptacji przez Rzeczpospolitą Polską wskazanych tu unormowań traktatowych nastąpiło odejście od litery regulacji konstytucyjnej, bez zachowania trybu uregulowanego w art. 235 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Niezależnie od okoliczności, iż wnioskodawcy, wyrażając przytoczoną tu ocenę, nie poparli jej zasadności dowodami o charakterze znaczącym prawnie, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że materia unormowań zawartych we wskazanych tu uregulowaniach traktatowych pozostaje w rozłączności z treścią art. 235 Konstytucji. O ile bowiem z kwestionowanych przepisów traktatowych wynika zakres przyjmowanych za wiążące (w płaszczyźnie umownej, prawnomiędzynarodowej) regulacji wspólnotowych w następstwie akcesji do Wspólnot i Unii Europejskiej, o tyle przedmiotem regulacji art. 235 Konstytucji pozostaje kwestia inicjatywy oraz trybu dokonywania zmian Konstytucji w płaszczyźnie prawa wewnętrznego. Treści te, jak i płaszczyzny regulacji wyraźnie rozmiągają się z sobą, pozostając – w sensie prawnym (a tylko taki obejmuje kognicja Trybunału Konstytucyjnego, określona stosownie w art. 188 pkt 1) – w stosunku rozłączności. Okoliczność ta pozwala uznać dobór wzorca kontroli konstytucyjności (art. 235) za nieadekwatny do treści i uzasadnienia zarzutu.

12.2. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny orzeka, że art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu akcesyjnego i art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia nie są niezgodne z art. 235 Konstytucji.

13. Wybory do Parlamentu Europejskiego a Konstytucja RP

13.1. Sformułowany we wniosku z 2 września 2004 r. zarzut niezgodności art. 190 TWE z art. 101 ust. 1 Konstytucji – w ocenie wnioskodawców – spowodowany pominięciem w tym przepisie uprawnień (wskazania właściwości) do kontroli legalności wyborów do Parlamentu Europejskiego

go dotknięty jest - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - wadą „pomieszania” płaszczyzn rozumowania.

Polski ustrojodawca konstytucyjny może suwerennie regulować proces wyborów do organów władzy państwowej oraz organów wybieralnych samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Nie jest natomiast funkcją polskiej Konstytucji normowanie wyboru organów Wspólnot i Unii Europejskiej. Stanowi ono materię umów międzynarodowych konstytuujących Wspólnoty i Unię Europejską, ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską. Z tego też powodu uregulowań dotyczących kontroli ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego należy poszukiwać w traktatach międzynarodowych, konstytuujących Wspólnoty Europejskie i Unię Europejską. Nie stoi to na przeszkodzie stosownemu uregulowaniu w Rzeczypospolitej Polskiej - w drodze ustawy zwykłej - samego przebiegu wyborów do Parlamentu Europejskiego, odbywanych na terytorium Rzeczypospolitej. Unormowanie to musi więc uwzględnić zasadę traktatową (jako konsekwencję jednolitego obywatelstwa Unii Europejskiej), że czynne oraz bierne prawo wyborcze do tegoż Parlamentu na terytoriach wszystkich państw członkowskich służy wszystkim obywatelom europejskim (nie zaś tylko obywatelom „krajowym”). Nadto wskazana tu regulacja ustawowa winna „uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami”. Zasady te są sformułowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i odpowiadają idei „współpracy ze wszystkimi krajami”, ujętej w preambule do Konstytucji (por.: wyrok TK z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43; K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP, „Państwo i Prawo”* nr 11/2004, s. 32).

W tej sytuacji brak regulacji dotyczącej badania ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w Konstytucji traktować należy - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - jako *désintéressement* polskiego ustrojodawcy regulacją tej kwestii na poziomie konstytucyjnym. W okresie stanowienia Konstytucji w 1997 r. (a więc w okresie poprzedzającym akcesję do Unii Europejskiej) było to rozstrzygnięcie sytuacyjnie zrozumiałe (inne rozwiązanie mogło bowiem zasadnie uchodzić za przedwczesne). W efekcie kwestia badania ważności tych wyborów nie uzyskała w 1997 r. regulacji konstytucyjnej. Uniemożliwia to powołanie konkretnego wzorca kontroli konstytucyjnej w celu oceny uregulowania umowy międzynarodowej, jakim jest art. 190 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dotyczący wyborów do Parlamentu Europejskiego). Pola regulacji tego przepisu traktatowego i art. 101 ust. 1 Konstytucji (do-

tyczącego li tylko badania ważności wyborów do Sejmu i Senatu RP) „roz mijają się” i pozostają w stosunku rozłączności.

13.2. Z tych przeto powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 190 TWE nie jest niezgodny (nie dotyczy bowiem istotnego dla oceny pola regulacji) z unormowaniem art. 101 ust. 1 Konstytucji.

14. Kompetencje Rady Wspólnot (Unii) a art. 4 i art. 5 Konstytucji RP

14.1. We wniosku z 2 września 2004 r. podniesiony został zarzut sprzeczności art. 202 i art. 203 TWE z art. 4, art. 5 oraz art. 10 Konstytucji. Wskazane tu unormowania traktatowe mają charakter kompetencyjno-ustrojowy. Przekazują podstawowe kompetencje do stanowienia wiążących aktów prawa wspólnotowego (unijnego) Radzie, w której składzie i w procesie podejmowania decyzji (w tym: stanowienia aktów prawa wspólnotowego) uczestniczą uprawnieni przedstawiciele rządów państw członkowskich. Takie rozwiązanie ustrojowe wnioskodawcy uznają za uszczuplające kompetencje polskiego parlamentu (Sejmu i Senatu), nadto - niedemokratyczne i „prowadzące do despotyzmu UE i jedynowładztwa Rady”. W płaszczyźnie prawnej zarzucają nadto art. 202 i art. 203 TWE kolizję z zasadą suwerenności Narodu w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 Konstytucji), uregulowaniami art. 5 (w zakresie - zwłaszcza - powinności „strzeżenia niepodległości państwa polskiego i jego dziedzictwa narodowego”) oraz z zasadą podziału i równowagi władz, wyrażoną w art. 10 Konstytucji.

14.2. Rozstrzygając o zarzucie sprzeczności art. 202 i art. 203 TWE z zasadą suwerenności Narodu jako podstawą ustroju wewnętrznego RP (zawartą w preambule oraz w art. 4 Konstytucji), Trybunał Konstytucyjny przypomina, że suwerennie ratyfikując - na podstawie wyniku przeprowadzonego referendum ogólnokrajowego - Traktat akcesyjny i Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska suwerennie uznała Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską za wiążące ją prawo międzynarodowe (art. 9 Konstytucji). Postanowieniami tego Traktatu pozostają kwestionowane przez wnioskodawców art. 202 i art. 203 TWE. Uregulowania te przewidują właściwość Rady Wspólnot (w składzie ukształtowanym przez ratyfikowane przez RP traktaty) do stanowienia aktów prawa wspólnotowego „w niektórych sprawach” przekazanych do regulowania Wspólnotom Europejskim ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, na podstawie art. 90 ust. 1 bądź art. 91 ust. 3 Konstytucji.

W zakresie suwerennie przekazanych spraw Wspólnotom (i gestii prawa wspólnotowego) z woli państw członkowskich (w ich liczbie: z woli Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji)

działa prawodawczo Rada. Państwa członkowskie współuczestniczą w stanowieniu prawa wspólnotowego (i podejmowaniu innych decyzji) na zasadach traktatowo określonych. Uregulowanie art. 4 Konstytucji kształtuje natomiast system wykonywania władzy, w tym: stanowienia prawa, w obrębie i na wewnętrzny użytek Rzeczypospolitej Polskiej.

Wola Narodu jako suwerena uzewnętrzniła się w istotnej tu sferze w trakcie referendum upoważniającego do ratyfikacji Traktatu akcesyjnego i Aktu dotyczącego warunków przystąpienia. Nadto – zarówno w formie przedstawicielskiej, jak i bezpośredniej (referendum ogólnokrajowego) – znajduje ona wyraz w decydowaniu o losie podstawowych regulacji traktatowych oraz w oddziaływaniu na treść aktów prawa wspólnotowego – w procesie ich opiniowania przez właściwe komisje Sejmu i Senatu oraz kształtowanie, formowanego na bazie parlamentarnej, stanowiska rządu, który jest odpowiedzialny konstytucyjnie przed Sejmem.

14.3. Podniesiona przez wnioskodawców – przy wskazaniu art. 5 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności – powinność „strzeżenia” niepodległości oraz dziedzictwa narodowego materializuje się m.in. w obowiązku Prezydenta RP (art. 122 ust. 2 Konstytucji) „stania na straży” suwerenności państwa przy okazji dokonywania ratyfikacji i inicjowania kontroli zgodności traktatów „wspólnotowych” z Konstytucją RP, w tym: z jej art. 5 (zob. M. Grzybowski, *Role ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] „Państwo i Prawo” nr 7/2004, s. 5-11). Również Sejm i Senat RP, formułując ustawowe upoważnienia do ratyfikacji konkretnych umów o przekazaniu kompetencji na rzecz Wspólnot (Unii) lub konstytuujących Wspólnoty (Unię), są związane powinnością respektowania wymogów art. 5 Konstytucji. Rozpatrywanie kwestii konstytucyjności ustawy upoważniającej do ratyfikacji umowy przekazującej kompetencje mieści się w obrębie kognicji Trybunału Konstytucyjnego (akt ten pozostaje bowiem ustawą w rozumieniu art. 188 Konstytucji). Prezydent RP w trybie kontroli prewencyjnej, a inne podmioty określone w art. 191 Konstytucji (w tym pięćdziesięciu posłów lub trzydziestu senatorów) mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie już uchwalonej ustawy upoważniającej (zob. K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 169).

Wskazane tu kryteria oceny zgodności z art. 5 Konstytucji odnoszą się nadto do możliwości badania treści Traktatu akcesyjnego (w związku z art. 202 i art. 203 TWE), ratyfikowanego w trybie art. 90 ust. 3 Konstytucji, tj. za zgodą na ratyfikację wyrażoną w trybie referendum ogólnokrajowego, oraz badania – stanowiącego jego część integralną – Aktu

dotyczącego warunków przystąpienia. Możliwość ta stanowi prawną gwarancję ochrony wartości wskazanych w art. 5 Konstytucji w zastosowaniu do kompetencji prawodawczych, które są suwerennie przekazywane przez państwo polskie (i inne państwa członkowskie) na rzecz Wspólnot i Unii Europejskiej.

W tej sytuacji – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – trudno byłoby dopatrzeć się konfliktu uregulowań art. 202 i art. 203 TWE z treścią art. 5 Konstytucji. Trybunał orzeka przeto, że art. 202 i art. 203 TWE nie są niezgodne z art. 5 Konstytucji.

15. Funkcjonowanie Rady Wspólnot (Unii) a zasada podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP)

15.1. Trzeci ze wskazanych wzorców konstytucyjnych, tj. art. 10 Konstytucji, statuujący zasadę podziału i równowagi władz, jest zasadą ustrojową odnoszącą się do relacji pomiędzy organami władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada zawarta w art. 10 Konstytucji (podziału i równowagi władz) jest – co należy podkreślić – zasadą ustroju wewnętrznego RP. Już z tego powodu nie znajduje bezpośredniego zastosowania do relacji pomiędzy władzami (organami) Wspólnot i Unii Europejskiej. Powołany wzorzec, jako odnoszący się do ustroju państwowego RP, nie może być zatem uznany za adekwatny do oceny demokracji czy też konstytucyjności ustroju Wspólnot oraz Unii Europejskiej.

15.2. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny dostrzega „refleksowe” oddziaływanie na relacje między poszczególnymi władzami Rzeczypospolitej Polskiej uczestnictwa konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej, w tym: Rady Ministrów i organów administracji rządowej (a także opinii Sejmu i Senatu) w podejmowaniu decyzji (stanowieniu prawa) w obrębie instytucji WE i UE. Z tego też powodu Trybunał Konstytucyjny uznaje za niezbędny wpływ obywateli lub ich przedstawicieli na rozstrzygnięcia dotyczące relacji ze Wspólnotami (co wspiera w swym orzecznictwie, orzekając m.in. o konstytucyjności referendum akcesyjnego oraz o istnieniu konstytucyjnych przesłanek uczestnictwa Senatu RP i jego komisji – jako organu przedstawicielstwa Narodu w opiniowaniu stanowiska Rady Ministrów w przedmiocie stanowionych przez Radę aktów prawa wspólnotowego; por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 3).

16. Art. 12-13 TWE a problem zakazu dyskryminacji

16.1. Wnioskodawcy (we wniosku z 2 września 2004 r.) podnoszą zarzut niezgodności art. 12 i art. 13 TWE, wprowadzających zakaz wszelkiej

dyskryminacji ze względu na cechy osobowe: a zwłaszcza – przynależność państwową, rasę, płeć, religię czy orientację seksualną, z art. 6 i art. 18 Konstytucji. Wskazany jako wzorzec kontroli konstytucyjności art. 6 ust. 1 nakazuje Rzeczypospolitej Polskiej stworzenie warunków do upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego. W art. 6 ust. 2 nakłada powinność udzielania pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związku z narodowym dziedzictwem kulturalnym. W ocenie wnioskodawców wynikający z art. 12 TWE zakaz dyskryminacji stanowiłby przeszkodę dla promowania i stwarzania warunków dostępu do dóbr polskiej kultury narodowej, utrudniając realizację powinności państwa polskiego, określonych normą programową zawartą w art. 6 Konstytucji. Wniosek taki odnoszą także do przewidzianej w art. 6 ust. 2 Konstytucji powinności udzielania pomocy Polakom zamieszkałym za granicą. Wnioskodawcom chodzi zwłaszcza o Polaków mieszkających poza granicami państw Unii Europejskiej.

16.2. Rozpatrując zarzuty i argumentację wnioskodawców, Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, rasę, płeć i inne cechy osobowe należy obecnie do podstawowego kanonu reguł prawa, tak międzynarodowego, jak i wewnętrznego. Rzeczpospolita Polska zobowiązana jest przestrzegać tego zakazu z racji swej przynależności do systemu ONZ, Rady Europy (w tym w szczególności ze względu na ratyfikację Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych). Ponadto zakaz ten stanowi prawną konsekwencję konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1) i został wprost wprowadzony w art. 32 ust. 2 („Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”). W odniesieniu do kryterium płci zasada równego traktowania (i tkwiący w niej immanentnie zakaz dyskryminacji) została wyrażona wprost w art. 33 Konstytucji.

16.3. Polski ustrojodawca konstytucyjny, formułując zasady ujęte w art. 32 i art. 33 Konstytucji i ujmując – w tym samym akcie prawnym – powinności państwa polskiego określone w art. 6 ust. 1 i 2, potraktował te regulacje jako niesprzeczne z sobą i współobowiązujące z mocą właściwą normom konstytucyjnym.

Art. 12 i art. 13 TWE nie wprowadzają – w porównaniu z art. 32 i art. 33 Konstytucji – nowości normatywnej. Nie tworzą nowego merytorycznie stanu prawnego. Ich cechą jest tylko to, że są uregulowaniami traktatowymi prawa wspólnotowego. Obowiązują zatem w szerszej skali tery-

torialnej, tj. na obszarze wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. 16.4. Z formalnoprawnego punktu widzenia – w świetle art. 8 ust. 1 i art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji Traktat akcesyjny i akty stanowiące jego integralne składniki mają status umowy międzynarodowej ratyfikowanej w sposób kwalifikowany (na podstawie upoważnienia udzielonego w drodze referendum ogólnokrajowego). Z tego powodu ustępuje miejsca uregulowaniom konstytucyjnym, wyposażonym w najwyższą moc prawną. Już z tej przyczyny postanowienia art. 6 Konstytucji zachowują nadrzędność wobec unormowań (między innymi) art. 12 i art. 13 TWE i pierwszeństwo zastosowania. Nie jest przeto możliwe (nawet gdyby założyć pokrywanie się „pól normowania”) przełamanie postanowieniami art. 12-13 TWE unormowania art. 6 Konstytucji. Niezależnie od tej oceny, Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega w kwestionowanych regulacjach TWE ograniczenia realizacji (lub innego zagrożenia) dla norm (programowych), wynikających z art. 6 Konstytucji. W tym stanie rzeczy Trybunał orzeka, iż art. 12 i art. 13 TWE nie są niezgodne z art. 6 Konstytucji.

16.5. Wnioskodawcy wypowiadają nadto pogląd, iż zakaz dyskryminacji (ze względu m.in. na orientację seksualną), sformułowany w art. 13 TWE, prowadzi do podważania konstytucyjnej reguły traktowania małżeństwa jako „związku kobiety i mężczyzny”, objętego ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej (zgodnie z art. 18 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że wskazany tu zakaz dyskryminacji (ze względu na płeć) odnosi się do osób fizycznych (i ewentualnie: ich organizacji). Nie odnosi się natomiast do instytucji małżeństwa jako takiej. Ponadto – analogiczny zakaz dyskryminacji jest również elementem polskiego systemu konstytucyjnego. W ujęciu generalnym wynika on z postanowień art. 32 ust. 2 Konstytucji, a w odniesieniu do kryterium płci stanowi następstwo unormowań art. 33 ust. 1 i 2 Konstytucji.

16.6. Małżeństwo (jako związek kobiety i mężczyzny) uzyskało w prawie krajowym RP odrębny status konstytucyjny zdeterminowany postanowieniami art. 18 Konstytucji. Zmiana tego statusu byłaby możliwa jedynie przy zachowaniu rygorów trybu zmiany Konstytucji, określonych w art. 235 tego aktu. W żadnym wypadku, także ze względów formalnoprawnych, zmiana charakteru czy statusu małżeństwa w polskim systemie prawnokonstytucyjnym nie mogłaby przyjąć formy ratyfikowanej umowy międzynarodowej (nawet: ratyfikowanej w sposób kwalifikowany). Taki zaś status zachowuje Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

Na marginesie można dodać, że zakaz wszelkiej dyskryminacji (dotyczący społeczności „obywateli Unii Europejskiej”), zawarty w art. 12 i art. 13 TWE oznacza, że organy i instytucje RP jako państwa związanego tym Traktatem nie mogą wprowadzać w prawie krajowym oraz stosować dyskryminacji również ze względu na stan (status) rodzinny obywateli europejskich.

17. Kompetencje Rady Wspólnot a zasada demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP)

17.1. Autorzy wniosku z 2 września 2004 r. podnieśli zarzut, że uregulowania Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, a w szczególności rozwiązania instytucjonalne i kompetencyjne przyjęte w TWE (w tym: w art. 190) pozostają w kolizji z zasadą demokratycznego państwa prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Wnioskodawcy krytycznie oceniają fakt koncentracji uprawnień prawodawczych w gestii Rady Wspólnot (stanowiącej emanację oraz forum współdziałania rządów państw członkowskich, a więc – organów władzy wykonawczej) oraz zamazywanie podziału władzy na prawodawczą i sędziowską na skutek praktyki orzeczniczej ETS.

17.2. Rozpatrując ten zarzut, Trybunał Konstytucyjny pragnie, w pierwszym rzędzie, zaakcentować, że zasada demokratycznego państwa prawa pozostaje - zgodnie ze swą nazwą - regułą odnoszącą się do funkcjonowania państw, niekoniecznie zaś - do organizacji międzynarodowych.

Solidaryzując się z przekonaniem wnioskodawców o wartości zasad i mechanizmów demokratycznych (znajdującym zresztą wyraz również w Traktatach konstytuujących Wspólnoty i Unię Europejską), Trybunał Konstytucyjny nie może - jak już wspomniano - mechanicznie przenieść stosowania reguły ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej na organizacje międzynarodowe: Wspólnoty i Unię Europejską. Dotyczy to również konstrukcji podziału i równowagi władz, traktowanej jako element zasady demokratycznego państwa prawa (choć wyrażonej również *expressis verbis* w art. 10 Konstytucji).

17.3. Tym samym Trybunał Konstytucyjny nie może potraktować jako adekwatnego wzorca do oceny rozwiązań ustrojowych w obrębie Wspólnot i Unii Europejskiej unormowania ustrojowego w jednym z państw członkowskich (i to od niedawna), tj. -Rzeczypospolitej Polskiej. Powoduje to konieczność uznania wzorca art. 2 Konstytucji za niewystarczająco adekwatny do oceny uregulowań kompetencyjnych dotyczących stanowienia prawa wspólnotowego przez Radę Wspólnot (Unii Europejskiej). Analogiczna ocena objąć musi praktykę orzekania przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (w relacji do stanowienia prawa

wspólnotowego). Ocena praktyki ustrojowej (tj. stanowienia prawa) nie jest nadto objęta kognicją Trybunału Konstytucyjnego wynikającą z art. 188 Konstytucji. Poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, określoną w tym unormowaniu, pozostaje również orzekanie o założeniach wewnętrznych Wspólnot i Unii Europejskiej, zawartych w aktach prawa wspólnotowego.

18. Zarzuty o charakterze szczegółowym

Obok rozstrzygnięć w kwestiach zasadniczych zarzutów podniesionych we wszystkich trzech wnioskach, obowiązkiem Trybunału Konstytucyjnego jest wypowiedzieć się również co do innych zarzutów, najczęściej o charakterze szczegółowym, zgłoszonych przez wnioskodawców.

Bez wątplenia wcześniejsze rozważania Trybunału Konstytucyjnego stosują się *mutatis mutandis* także do niektórych zarzutów z tej grupy. Wiele zarzutów (zgłoszonych zwłaszcza we wniosku z 2 września 2004 r.) wymaga jednak potraktowania odrębnego, z uwagi na charakter i treść kwestionowanych przepisów prawa europejskiego, jak i wskazywane wzorce kontroli ich konstytucyjności.

18.1. Traktat akcesyjny i Akt o warunkach przystąpienia a Konkordat

Niezależnie od wcześniej wskazanych zarzutów wobec art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, wnioskodawcy zarzucają mu ponadto niezgodność z art. 25 ust. 4 i art. 91 ust. 3 Konstytucji. Ich zdaniem sprzeczność z art. 25 ust. 4 Konstytucji wyraża się w tym, że zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego stosunki między RP a Kościołem katolickim regulowane dotychczas w Konkordacie ma zastąpić Traktat akcesyjny. Natomiast sprzeczność z art. 91 ust. 3 ma polegać na tym, że przepis Konstytucji ogranicza pierwszeństwo prawa wspólnotowego wyłącznie do kolizji z ustawami.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zarzut sprzeczności art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia z art. 25 ust. 4 Konstytucji należy uznać za w pełni bezzasadny. Wnioskodawcy nie przedstawili szczegółowej argumentacji, uzasadniającej ich twierdzenia. Nie wiadomo więc, w czym wyraża się - ich zdaniem - kolizja między zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego a postanowieniem Konstytucji wskazanym jako wzorzec kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu. Zasada pierwszeństwa w stosowaniu prawa wspólnotowego nie stoi na przeszkodzie swobodnemu układaniu stosunków między RP a Kościołem katolickim w drodze umowy międzynarodowej, co przewiduje unormowanie art. 25 ust. 4. Ze sformułowań wniosku nie wynika skąd wnioskodawcy wywodzą twierdzenie, że postanowienia Konkordatu regulujące stosunki

między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim miałyby być zastąpione przez Traktat akcesyjny. Nie jest wszak domeną prawa wspólnotowego regulowanie relacji między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi.

Ponadto dopóki Konkordat nie zostanie wypowiedziany przez którąkolwiek ze stron tej umowy międzynarodowej, pozostaje ona wiążąca. Zgodnie z art. 9 Konstytucji, Polska ma obowiązek jej przestrzegania. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie ma wpływu na tę sytuację prawną. Ze wskazanego tu punktu widzenia nie dochodzi zatem do kolizji między art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia z art. 25 ust. 4 Konstytucji.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis art. 2 Aktu nie jest niezgodny z art. 25 ust. 4 jako wskazanym wzorcem kontroli konstytucyjności.

18.2. Prawa cudzoziemców-obywateli Unii Europejskiej do udziału w wyborach lokalnych

Sprzeczność z Konstytucją RP zarzucają wnioskodawcy postanowieniem art. 19 ust. 1 TWE. Przepis ten stanowi, że: „Każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego Państwa. Prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę stanowiącą jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy Państwa Członkowskiego”.

W ocenie wnioskodawców sprzeczność art. 19 ust. 1 TWE z art. 1 i art. 62 ust. 1 Konstytucji ma się wyrażać w przyznaniu obywatelom UE biernego i czynnego prawa wyborczego w wyborach lokalnych. W ten sposób prawa obywatelskie zagwarantowane w Konstytucji dla obywateli polskich są – ich zdaniem – bezprawnie rozciągane na inne osoby, przez co ogranicza się prawa obywatelskie gwarantowane w Konstytucji. Oznacza to, że Polska przestaje być „dobrem wspólnym obywateli polskich”, a staje się „dobrem wspólnym obywateli Unii Europejskiej”. Dobro wspólne – Rzeczpospolita Polska – staje się po przystąpieniu do UE i Wspólnot jedną z dwudziestu pięciu części należących do ponadnarodowego organizmu zwanego Unią Europejską. Tym samym – jak twierdzą wnioskodawcy – Rzeczpospolita Polska przestaje być niepodległa.

Czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych, o którym mowa w art. 19 ust. 1 TWE, przysługujące w państwie członkowskim miejsca zamieszkania obywatelom UE, nieposiadającym obywatelstwa polskiego, nie zagrażają Rzeczypospolitej Polskiej jako dobru wspólnemu wszystkich obywateli, z uwagi na konstytucyjnie określony charakter wspólnot samorządowych oraz nałożone na nie zadania i przyznane w związku z tym kompetencje. Zgodnie z Konstytucją RP (art. 16 ust. 1) wspólnotę samorządową stanowi z mocy prawa „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego”. Wspólnoty te tworzą odpowiednio wszyscy mieszkańcy gmin, powiatów i województw z mocy prawa, jakim jest Konstytucja RP.

Konstytucja jako „najwyższe prawo Rzeczypospolitej” nie uzależnia przy tym przynależności do wspólnoty samorządowej od posiadania polskiego obywatelstwa. O przynależności rozstrzyga do wspólnoty miejsce zamieszkania (centrum aktywności życiowej), będące podstawowym rodzajem więzi w tego typu wspólnotach. Przy wyborze do organów samorządu terytorialnego (zwłaszcza w gminach) wchodzi w grę nie tyle realizacja suwerennych praw Narodu, ile praw wspólnoty mieszkańców, która jest fundamentem samorządności lokalnej i której członkami pozostają wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządowej, w tym: cudzoziemcy-obywatele Unii Europejskiej. Dodać należy, że każde z państw członkowskich (w tym: Rzeczpospolita Polska) suwerennie reguluje kwestie wymogów wyborczych, w tym także pojęcia „mieszkańca” czy „miejsca zamieszkania”. Dyrektywa Rady 94/80/WE z 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii, mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz. Urz. WE L 3682 z 31.12.1994 r., s. 38-47), nie zawiera zbiorczej definicji ani też wskazania wyróżników „miejsca zamieszkania”.

Władza publiczna, w której sprawowaniu wspólnota samorządowa uczestniczy, ma charakter wyłączenie lokalny. W skali państwa dobro ogólne ma pierwszeństwo przed dobrem indywidualnym czy partykularnym interesem grupowym i to niezależne od składu mieszkańców tej czy innej jednostki podziału terytorialnego. Nie występuje nadto zagrożenie dla niepodległości Polski, gdyż w obrębie samorządu terytorialnego nie mogą być podejmowane rozstrzygnięcia czy inicjatywy dotyczące całego państwa. Trudno też zakładać, że wspólnoty samorządowe, nawet przygraniczne, zostaną zdominowane przez obywateli innych państw członkowskich, którzy aktywnie działać będą na szkodę niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Nie wyklucza to możliwości wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń w przyszłości, do czego zresztą upoważnia sformułowanie art. 19 ust. 1

TWE dotyczące możliwości odstępstw ze względu na specyficzne problemy państwa członkowskiego. Trybunał Konstytucyjny podziela w tym zakresie pogląd Prokuratora Generalnego, że „idąc tokiem rozumowania zaprezentowanego przez wnioskodawców, należałoby konsekwentnie uznać, że przepis art. 19 ust. 1 TWE stwarza zagrożenie dla niepodległości każdego państwa członkowskiego, skoro prawo wyborcze, o którym w nim mowa, przysługuje każdemu obywatelowi UE, zamieszkałemu w jakimkolwiek państwie członkowskim i nieposiadającemu obywatelstwa państwa zamieszkania. Trudno jest założyć, że inne, poza Polską, państwa członkowskie nie chronią własnej niepodległości. Nie sposób także uznać, że z powodu przyznania prawa, o którym mowa, Rzeczpospolita Polska przestaje być dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Właśnie wzgląd na dobro wspólne był celem integracji z Unią Europejską, aprobowanym w referendum ogólnokrajowym”.

Przepisom art. 19 ust. 1 TWE wnioskodawcy zarzucają sprzeczność z art. 62 ust. 1 Konstytucji. Sprzeczność ta miałyby polegać na tym, że „każdy obywatel Unii (nie tylko obywatel polski) ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatel tego państwa”.

Zarzucając, że unormowanie to jest sprzeczne z postanowieniami art. 62 ust. 1 Konstytucji (gwarantującego obywatelom polskim prawo wybierania m.in. przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego) wnioskodawcy nie przedstawiają szerszego uzasadnienia. Zdają się stać na stanowisku, że wszystkie prawa przyznane w Konstytucji obywatelom polskim charakteryzuje swoista ekskluzywność. Miałyby być ona rozumiana w ten sposób, że jeżeli dane prawo przyznane zostało obywatelowi polskiemu, to nie można go ponadto przyznać obywatelom innych państw, w tym obywatelom Unii Europejskiej (jakkolwiek obywatele polscy są też obywatelami Unii).

Tak pojmowana „ekskluzywność” konstytucyjnych praw obywateli nie znajduje jednoznacznego uzasadnienia w postanowieniach samej Konstytucji. W szczególności nie każde rozciągnięcie określonego prawa obywatelskiego na inne osoby prowadzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnej udzielonej temu prawu. Ustanowione w art. 19 ust. 1 TWE czynne i bierne prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego jest pochodną obywatelstwa Unii. Jest także praktycznym wyrazem stosowania zasady równości i zasady niedyskryminacji, a także konsekwencją prawa do swobodnego przemieszczania się i wolności osiedlania na terytorium dowolnego państwa członkowskiego Unii. Zgoda państw członkowskich na swobodę

przemieszczania nie miałyby zresztą pełnego praktycznego znaczenia bez prawa udziału w wyborach do organów przedstawicielskich w miejscu osiedlenia (i to przy korzystaniu z praw wyborczych na warunkach określanych przez właściwe terytorialnie państwo).

W tym stanie rzeczy, po dokonaniu analizy zarzutów i ich uzasadnienia, Trybunał Konstytucyjny orzeka, że zarzucana sprzeczność między kwestionowanym przepisem Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) a art. 1 i art. 62 ust. 1 Konstytucji nie występuje.

18.3 Finansowanie partii politycznych w Parlamencie Europejskim a ograniczenia wynikające z art. 13 Konstytucji

Wnioskodawcy uznają art. 191 TWE za niezgodny z art. 13 Konstytucji. Kwestionowany przepis (art. 191 TWE) dotyczy roli partii politycznych na poziomie europejskim. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską uznaje partie za „ważny czynnik integracji w ramach Unii” przyczyniający się „do kształtowania świadomości europejskiej i wyrażania woli politycznej obywateli Unii”. Przepis ten nadto upoważnia Radę do określenia „statusu partii politycznych na poziomie europejskim, w szczególności zasad dotyczących ich finansowania”.

Wnioskodawcy uznają ten przepis za niezgodny z art. 13 Konstytucji z tego powodu, że w Parlamencie Europejskim uzyskały swą reprezentację partie odwołujące się w swoich programach – co podnoszą wnioskodawcy – do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu. W ocenie autorów wniosku złożonego 2 września 2004 r. prowadzi to do sytuacji, w której – zdaniem wnioskodawców – partie zakazane przez Konstytucję RP będą współfinansowane przez polskiego podatnika.

Jak zauważa Prokurator Generalny, przepis art. 191 TWE należy odczytywać w świetle deklaracji przyjętej przez konferencję w tej sprawie, dołączonej do Traktatu z Nicei. Wedle wskazanej tu deklaracji postanowienia art. 191 TWE nie oznaczają przekazania kompetencji Wspólnotie Europejskiej i nie wpływają na stosowanie odpowiednich przepisów konstytucyjnych. Finansowanie partii politycznych na poziomie europejskim, tj. z budżetu Wspólnot Europejskich, nie może być wykorzystywane do bezpośredniego lub pośredniego finansowania partii politycznych na poziomie krajowym. Postanowienia w sprawie finansowania partii politycznych „stosuje się na tej samej podstawie do wszystkich sił politycznych reprezentowanych w Parlamencie Europejskim”.

Zakresy zastosowania art. 191 TWE i art. 13 Konstytucji pozostają – co do zasady – rozdzielne. Artykuł 191 TWE nie może być bezpośrednio stosowany w prawie i praktyce państw członkowskich. W tej sytuacji nie może

wystąpić kolizja pomiędzy tak rozumianym i stosowanym unormowaniem art. 191 TWE a unormowaniem art. 13 Konstytucji, zachowującym pełny zakres stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

18.4. Art. 33 TWE a rodzinne gospodarstwo rolne

Kolejną regulacją Traktatu ustanawiającą Wspólnotę Europejską, której konstytucyjność wnioskodawcy kwestionują, jest art. 33, określający cele wspólnej polityki rolnej. Zalicza do nich: zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej i zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie.

Zdaniem wnioskodawców przepis ten jest niezgodny z art. 23 Konstytucji z tego powodu, że zgodnie z prawem Unii Europejskiej nadrzędnymi celami wspólnej polityki rolnej są wzrost wydajności i postęp techniczny. Tymczasem – twierdzą wnioskodawcy – podstawą ustroju rolnego państwa polskiego jest gospodarstwo rodzinne, czyli takie – według twierdzeń wniosku – którego wielkość i wyposażenie umożliwia, by prowadzone było ono (w zasadzie) przez właściciela pracującego w nim wraz z członkami własnej rodziny.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że wskazany przez wnioskodawców przepis prawa wspólnotowego określa cele wspólnej europejskiej polityki rolnej. Art. 23 Konstytucji wyraża natomiast zasadę, na której oparty jest wewnętrzny ustroj państwa polskiego. Wbrew twierdzeniu wnioskodawców, określenie celów wspólnej polityki rolnej, w postaci zwiększenia wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego czy racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji (zwłaszcza siły roboczej), a także – każdego innego celu spośród wymienionych w art. 33 TWE, nie sprzeciwia się oparciu ustroju rolnego w Polsce na gospodarstwie rodzinnym.

Kształtowanie zasad ustroju rolnego jest sprawą prawodawstwa krajowego, któremu przepis art. 33 TWE niczego wprost nie nakazuje ani też nie zakazuje. Art. 33 TWE zawiera nakaz uwzględniania przy realizacji wspólnej polityki rolnej szeregu czynników, określonych w art. 33 ust. 2 TWE, do których należy m.in. szczególny charakter gospodarki rolnej wynikający ze struktury społecznej rolnictwa w poszczególnych państwach członkowskich. Ustalanie i realizacja celów wspólnej polityki rolnej nie tylko nie naruszają konstytucyjnych zasad ustroju rolnego w Rzeczypospolitej Polskiej, ale powinny uwzględniać istniejący stan rzeczy. Oparta na takich zasadach wspólna polityka rolna nie zagraża – zwłaszcza w płaszczyźnie prawnej

– konstytucyjnie gwarantowanym strukturalnym ustrojowym rolnictwa polskiego.

18.5. Akty prawa wspólnotowego a art. 31 ust. 3, art. 83 i art. 87 Konstytucji RP

Kwestionowany we wniosku złożonym 2 września 2004 r. art. 249 TWE określa formy działalności prawotwórczej organów Wspólnoty. Zgodnie z jego postanowieniami w celu wykonania swych zadań oraz na warunkach przewidzianych w Traktacie, Parlament Europejski wspólnie z Radą, a także Rada i Komisja uchwalają rozporządzenia i dyrektywy, podejmują decyzje, wydają zalecenia i opinie.

Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w zakresie rezultatu, który ma być osiągnięty. Pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże w całości adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej. Wnioskodawcy zarzucają unormowaniu art. 249 TWE sprzeczność z art. 31 ust. 3 oraz art. 83 i art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Art. 249 TWE oceniony został przez wnioskodawców jako sprzeczny z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że Rada jest uprawniona do wydania rozporządzeń, które mają zasięg ogólny i stosowane są bezpośrednio, a przedmiot ich działania może dotyczyć także praw i wolności obywatelskich. Zdaniem wnioskodawców, ograniczenia w tym zakresie mogą być stanowione wbrew wymogom art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie w ustawie, ale w rozporządzeniu wspólnotowym.

Wnioskodawcy zarzucają art. 249 TWE nadto niezgodność z unormowaniami art. 83 i art. 87 ust. 1 Konstytucji. Sprzeczność ta – zdaniem wnioskodawców – polega na tym, że na podstawie art. 249 TWE do prawa polskiego zaliczane są rozporządzenia, a w wyjątkowych wypadkach – także dyrektywy stanowione niezgodnie z wymogami formalnymi Konstytucji. Nasuwa to – w opinii wnioskodawców – wątpliwość, „czy jest to prawo polskie i czy obowiązuje obywateli polskich”.

W odniesieniu do tak ujętych zarzutów Trybunał Konstytucyjny stwierdza w szczególności, że:

Art. 31 ust. 3 Konstytucji określa warunki dopuszczalności stanowienia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw w polskim krajowym systemie prawa. Przepis ten adresowany jest do polskiego ustawodawcy. Bezpośrednie przenoszenie wymagań, wynikających z treści art. 31 ust. 3, na płaszczyznę stanowienia prawa wspólnotowego

jest nieuzasadnione. Każdy z tych przepisów dotyczy różnych i autonomicznych względem siebie systemów prawnych. Nie uchyla to możliwości oceny uregulowań prawnych, w tym: rozporządzeń wspólnotowych w zakresie ich obowiązywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w charakterze składników polskiego porządku prawnego, m.in. pod kątem respektowania reguł wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym zwłaszcza – wymaganej proporcjonalności ograniczeń.

Niezasadny jest także zarzut niezgodności art. 249 TWE z art. 83 i art. 87 ust. 1 Konstytucji. Art. 87 Konstytucji stanowi bowiem, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są m.in. ratyfikowane umowy międzynarodowe. Obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażony w art. 83 Konstytucji obejmuje swym zasięgiem tego typu umowy. Nie występuje więc – podnoszona przez wnioskodawców – wątpliwość, czy rozporządzenia wspólnotowe jako akty prawa wspólnotowego mają moc wiążącą w Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozporządzenia te są wydawane na podstawie ratyfikowanej przez państwa członkowskie (a więc i przez Rzeczpospolitą Polską) umowy konstytuującej organizację międzynarodowe: Wspólnoty Europejskie (oraz Unię Europejską). Artykuł 91 ust. 3 Konstytucji, dotyczący tego typu umów, wyraźnie stanowi, że prawo przez taką organizację stanowione, jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Określone w polskiej Konstytucji wymogi formalne stanowienia prawa polskiego nie odnoszą się wprost do samego trybu i zasad stanowienia prawa wspólnotowego. Z tych też powodów, wobec rozmijania się płaszczyzn i pól regulacji, art. 249 TWE nie jest niezgodny z art. 83 i art. 87 ust. 1 Konstytucji.

18.6. Art. 308 TWE a art. 79 ust. 1 i art. 95 ust. 1 Konstytucji RP

Za niezgodne z Konstytucją uznali wnioskodawcy również postanowienia art. 308 TWE. Przepis ten stanowi, że „jeżeli działanie Wspólnoty okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a niniejszy Traktat nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, podejmuje właściwe działania”.

W ocenie wnioskodawców art. 308 TWE jest niezgodny z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Ze względu na domniemanie kompetencji Rady, regulacje wspólnotowe mogą – twierdzą wnioskodawcy – dotyczyć także praw obywatelskich. W tej sytuacji art. 79 ust. 1 Konstytucji może – ich zdaniem – „stać się przepisem pustym”. Ponadto w następstwie wskazanego prze-

pisu – twierdzą wnioskodawcy – około 70% ustawodawstwa obowiązującego w Polsce kreować będą organy Unii Europejskiej. Oznaczałoby to, że Sejm i Senat w znacznym stopniu przestaną sprawować władzę ustawodawczą w RP, co przesądza – zdaniem wnioskodawców – o naruszeniu art. 95 ust. 1 Konstytucji.

Rozpatrując wskazane zarzuty, w pierwszym rzędzie należy wziąć pod uwagę zakres stosowania upoważnień Rady Wspólnot określonych w art. 308 TWE. Jest on jednoznacznie i stanowczo ograniczony do ram „funkcjonowania wspólnego rynku”, a zatem – kwestii gospodarczych i walutowych, urzeczywistniania wspólnych polityk oraz działań określonych w art. 3 i 3a (4) TWE.

Po drugie, zasadnicze znaczenie ma jednoznaczny wymóg podejmowania działań przez Radę Wspólnot na zasadzie jednomyślności. Oznacza to, że działania przewidziane w art. 308 TWE nie mogą zostać podjęte bez zgody któregośkolwiek z państw członkowskich, w tym bez zgody Rzeczypospolitej Polskiej. Brak zgody państwa polskiego (wyrażonej w stanowisku Rady Ministrów RP, ukształtowanym przy udziale Sejmu i Senatu RP) uniemożliwia podjęcie któregośkolwiek z „właściwych działań” przewidzianych w art. 308 TWE.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zakwestionowany przepis art. 308 TWE nie ma charakteru samowystarczalnego. Jego stosowanie wymaga wydania przez Radę Wspólnot (Unii) aktów prawa wtórnego. Uchwalając takie prawo, Rada musi stanowić jednomyślnie, a więc bez zgody Rzeczypospolitej Polskiej nie może ono być przyjęte.

Art. 79 ust. 1 Konstytucji statuuje natomiast prawo jednostki, której konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, do wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego. Określa nadto warunki jej dopuszczalności. Przedmiotem kontroli konstytucyjnej, w trybie skargi, mogą być – jak dotychczas – tylko przepisy prawa obowiązującego na terytorium RP (ustawa lub inny akt normatywny). Wnioskodawcy nie uzasadniają szczegółowo, z jakich powodów przepis art. 79 ust. 1 Konstytucji może stać się przepisem pustym, z uwagi na treść art. 308 TWE.

Wydaje się, iż wnioskodawcy uznają, że w trybie skargi konstytucyjnej nie mogą być wprost kwestionowane i pozbawiane mocy prawnej przepisy prawa wspólnotowego, w przypadku gdyby naruszały konstytucyjne wolności i prawa jednostki. Zdaniem wnioskodawców można domniemywać, że wynikająca z art. 308 TWE możliwość poszerzenia kompetencji Rady może następnie uszczuplić zakres regulacji w prawie krajowym i tym samym zawęzić granice korzystania z prawa złożenia skargi konstytucyjnej, gwarantowanego w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, możliwość zaistnienia takiej sytuacji nie może dowodzić występowania kolizji między art. 308 TWE a art. 79 ust. 1 Konstytucji. Artykuł 308 TWE nie ma charakteru samowykonalnego. Jako taki nie mógłby naruszać zakresu stosowalności art. 79 ust. 1 Konstytucji. Określenie granic skargi konstytucyjnej należy wyłącznie do polskiego ustrojodawcy. Nie może stać się przedmiotem regulacji prawa wspólnotowego. Jeżeli ustrojodawca polski w wyniku dalszej integracji z Unią Europejską uzna obecnie ukształtowany środek ochrony praw jednostki – w postaci skargi konstytucyjnej – za niedostatecznie skuteczny, to w gestii polskiego ustrojodawcy pozostaje nadanie mu w przyszłości innego kształtu prawnego.

Z tego więc powodu art. 308 TWE nie jest więc niezgodny z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Przepis art. 308 TWE nie poddaje się też kontroli pod względem zgodności z art. 95 ust. 1 Konstytucji stanowiącym, że władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Zakres działania władzy ustawodawczej RP ograniczony jest do terytorium państwa polskiego.

Określenie kompetencji Rady, w jakimkolwiek zakresie, a więc także tych, o którym traktuje art. 308 TWE, należy do wyłącznej sfery prawa wspólnotowego. Do sfery tej nie odnoszą się wprost ani zasady zawarte w Konstytucji, ani zasady zawarte w konstytucji któregośkolwiek innego państwa członkowskiego. Z tych względów wzorzec art. 95 ust. 1 Konstytucji pozostaje nieadekwatny do oceny konstytucyjności art. 308 TWE.

18.7. Art. 8 TWE a status prawny Narodowego Banku Polskiego (art. 227 Konstytucji)

Wnioskodawcy podnoszą, że – z uwagi na przewidziane w art. 8 TWE członkostwo Narodowego Banku Polskiego (dalej: NBP) w Europejskim Systemie Banków Centralnych (dalej: ESBC), którego podstawowe zadania polegają na definiowaniu i urzeczywistnianiu polityki pieniężnej Wspólnoty, jak i utrzymywaniu oficjalnych rezerw walutowych państw członkowskich i zarządzaniu nimi (art. 105 TWE) – NBP nie mógłby ustalać i realizować polityki pieniężnej. Nie odpowiadałby też za wartość polskiego pieniądza, co przewiduje art. 227 ust. 1 Konstytucji.

Przepis art. 105 TWE nie ma charakteru samowykonalnego, w związku z czym nie można mówić wprost o kolizji tego unormowania z art. 227 ust. 1 Konstytucji, który czyni centralnym bankiem państwa Narodowy Bank Polski, przyznaje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz kompetencję ustalania i realizowania polityki pieniężnej, jak również obarcza odpowiedzialnością za wartość polskiego pieniądza. Zaskarżone przepisy wspólnotowe dotyczą ustanowienia ESBC i Europejskiego Banku Centralnego (art. 8 TWE) oraz polityki pieniężnej Wspólnoty Europejskiej (art. 105

TWE), prowadzonej w ramach ESBC, który składa się z Europejskiego Banku Centralnego oraz z banków centralnych państw członkowskich.

W celu wykonania zadań ESBC, Europejski Bank Centralny uchwała rozporządzenia, które mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (art. 110 ust. 2, zd. 1 i 2 TWE). Dopiero porównanie treści tych rozporządzeń z treścią art. 27 ust. 1 Konstytucji może prowadzić do ewentualnego stwierdzenia zgodności (bądź niezgodności) między nimi a Konstytucją RP.

Z tego powodu należy uznać, że art. 105 TWE nie poddaje się kontroli zgodności z art. 227 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie wyklucza to celowości – a nawet potrzeby – rozważenia relacji wskazanych tu unormowań w przyszłości – tj. w momencie spodziewanego wprowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wspólnej waluty. W momencie tym rewizji musiałyby ulec dotychczasowe konstytucyjne funkcje i zadania Narodowego Banku Polskiego oraz Rady Polityki Pieniężnej, a tym samym dotychczasowe (określone konstytucyjnie) kompetencje tych organów. Wymagałoby to rozstrzygnięcia, które byłby władny podjąć w przyszłości ustrojodawca konstytucyjny w trybie właściwym dla zmiany Konstytucji (zob. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, „Państwo i Prawo” nr 11/2004, s. 25).

18.8. Art. 21 Konstytucji a art. 6 TUE i art. 17 Karty praw podstawowych

Wnioskodawcy wskazują na sprzeczność z Konstytucją Traktatu o Unii Europejskiej i Karty praw podstawowych. Artykuł 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i art. 17 Karty praw podstawowych są – w ocenie wnioskodawców – sprzeczne z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Wskazane tu regulacje wspólnotowe chronią – zdaniem wnioskodawców – własność niezależnie od daty jej nabycia, w przeciwieństwie do ochrony gwarantowanej przez Konstytucję RP, która dotyczy własności – wedle określenia wnioskodawców – „posiadanej w chwili wejścia w życie Ustawy Najwyższej”. Traktat akcesyjny mógłby więc być wykorzystany – ich zdaniem – do prób podważenia praw majątkowych polskich obywateli na ziemiach zachodnich i północnych RP.

Zarzuty te, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, są nietrafne.

Po pierwsze, pogląd o różnym zakresie ochrony prawnej własności i konsekwencjach tego stanu rzeczy dla praw majątkowych na ziemiach północnych i zachodnich Polski nie został poparty jakimikolwiek argumentami. Nie wiadomo więc, na jakiej podstawie prawnej wnioskodawcy opierają swą ocenę.

Po drugie, Wspólnota Europejska nie ingeruje bezpośrednio w systemy prawa własności państw członkowskich. Potwierdza to unormowanie art. 295 TWE, które jednoznacznie stanowi, że prawo wspólnotowe nie przesądza w niczym systemu własności w państwach członkowskich, a więc - pozostawia im swobodę decydowania o sprawach własnościowych na swoim terytorium. Prawo wspólnotowe nie może ograniczać swobody państwa członkowskiego w kształtowaniu zasad prawa własności, o ile tylko nie narusza zasady niedyskryminacji i nie wpływa w sposób nieproporcjonalny na korzystanie z posiadanych praw własności i rozporządzanie nimi (por. A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 194, a także M. Muszyński, *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po II wojnie światowej. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*, Bielsko-Biała 2003, s. 307-398).

Po trzecie, uregulowania wspólnotowe nie mogą dotyczyć regulacji stosunków własnościowych będących następstwem II wojny światowej, tak ze względu na uznanie obowiązywania zasady *lex retro non agit*, jak i ze względu na brak jednomyślnego przekazania przez państwa członkowskie do właściwości Wspólnot Europejskich (i Unii) tego zakresu spraw. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej - jak słusznie zauważa Prokurator Generalny - niczego w tym zakresie nie zmienia. Przepis art. 6 ust. 2 TUE potwierdza jedynie gwarancje wynikające z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, o której tam mowa, uznając je zarazem za zasady ogólne prawa wspólnotowego. Niezależnie więc od tego, czy Rzeczpospolita Polska przystąpiłaby do UE, czy też nie, po ratyfikacji wskazanej tu Konwencji jest zobowiązana jako państwo przestrzegać przyjętych unormowań.

Po czwarte, wnioskodawcy wyprowadzają wniosek o zagrożeniu dla własności polskiej (co miałyby prowadzić do sprzeczności ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym i co zostało dokładniej przedstawione na rozprawie) z „łańcucha” wniosków pośrednich. „Łańcuch” ten przedstawia się następująco: art. 6 ust. 2 TUE traktuje o poszanowaniu przez Unię praw podstawowych, zagwarantowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r.) oraz wynikających z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, a przyjętych jako zasady ogólne prawa wspólnotowego. Ma to oznaczać poszanowanie zasad wynikających z konstytucji niemieckiej. Akt ten - w art. 116 - uznaje uprawnienie do uzyskania niemieckiego obywatelstwa przez osoby pochodzące z terenów stanowiących obecnie polskie ziemie zachodnie i północne. Ci właśnie - obecnie - obywatele Niemiec formułują niekiedy oczekiwania względem mienia znajdującego się na tych terenach. Poszanowanie „wspólnych zasad konstytucyjnych” w ujęciu art. 6

ust. 2 TUE ma - w przekonaniu wnioskodawców -prowadzić do ochrony przez ten przepis wspomnianych oczekiwań, podważających prawa polskich obywateli na ziemiach zachodnich i północnych RP.

Pomijając okoliczność, że przypisanie konstytucji niemieckiej tego rodzaju następstw (sensu) wysnutych z jej art. 116 jest założeniem dowolnym, niezrozumiałe pozostaje redukcjonowanie przez wnioskodawców pojęcia „wspólnych zasad konstytucyjnych” do zasad wynikających z konstytucji tylko jednego z państw Unii Europejskiej. Pojęcie „zasad wspólnych”, z racji swego literalnego ujęcia, musi uwzględniać zasady wspólne dla wielu systemów konstytucyjnych. Nie jest przeto zrozumiałe, dlaczego zasady wyprowadzane z jednej konstytucji (niezależnie od tego, czy w sposób uzasadniony) miałyby być przeciwstawiane zasadom zawartym w Konstytucji RP, stanowiącej - w tym kontekście - akt równorzędny.

We wniosku sformułowano nadto zarzut braku zgodności art. 17 Karty praw podstawowych (dalej: Karta) z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Kontrola taka jest jednak *de lege lata* niedopuszczalna. Karta ta w postaci, w jakiej została proklamowana w Nicei, jest do tej pory porozumieniem, bliższym w obecnym statusie naturze deklaracji niż aktu prawa obowiązującego. Jej postanowienia nie mają zatem charakteru prawnie wiążącego. W płaszczyźnie prawnej nie skutkują powstaniem konkretnych uprawnień po stronie jednostek. Nie mogą one - jako wyłącznej podstawy roszczeń - przywoływać praw, o których stanowi Karta (zob. Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 377).

Z tych względów postępowanie w zakresie dotyczącym zgodności art. 17 Karty praw podstawowych z art. 21 ust. 1 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

18.9. Europejski nakaz aresztowania a Konstytucja RP

We wniosku grupy posłów, złożonym 2 września 2004 r., zawarte zostało następujące stwierdzenie: „Wraz z implementacją w Polsce przepisów wynikających z europejskiego nakazu aresztowania pojawiła się możliwość ekstradycji obywatela polskiego do państwa członkowskiego UE, co jest niezgodne z przepisem art. 55 ust. 1 Konstytucji, który zakazuje ekstradycji obywatela polskiego”.

Odnosząc się do przytoczonego *in extenso* stosownego fragmentu wniosku, Trybunał Konstytucyjny pragnie przede wszystkim przypomnieć, iż zgodnie z unormowaniem art. 66 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym Trybunał - orzekając - jest bezwzględnie związany granicami wniosku. Literalna analiza pisemnej wersji wniosku z 2 września 2004 r.

nie pozostawia wątpliwości, że mieści on jedynie wskazanie wzorca kontroli konstytucyjnej w postaci art. 55 ust. 1 Konstytucji. Nie zawiera wskazania kwestionowanego przepisu, nie precyzuje zarzutu niezgodności z Konstytucją ani dowodów na jego poparcie. Wnioskodawcy w wystąpieniu na rozprawie w dniu 4 maja 2005 r. wskazali uzupełniająco, że mają na myśli implementację decyzji ramowej Rady 2002/589 WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (Dz. Urz. WE L 190 z 18.07.2002 r., s. 1-20). Decyzja ta mieści się w obrębie tzw. III filara współpracy między państwami Unii Europejskiej. Jak dotychczas, nie korzysta z pierwszeństwa przed prawem państw członkowskich. Nosi cechy uproszczonej umowy międzyrządowej i – jako taka – nie wymaga ratyfikacji.

Trybunał Konstytucyjny ocenia, że – w zakresie części XVI przedłożonego 2 września 2004 r. wniosku – wnioskodawcy nie spełnili szeregu stanowiących *ius cogens* (prawo bezwzględnie obowiązujące) wymogów, którym winien odpowiadać wniosek składany w Trybunale Konstytucyjnym, sformułowanych w art. 32 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego nie może być wskazywana we wniosku „możliwość ekstradycji obywatela polskiego do państwa członkowskiego UE”, a więc – potencjalna sytuacja społeczna. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 188 pkt 1-3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności z Konstytucją wskazanych przez wnioskodawcę (i w granicach jego wniosku) ustaw, umów międzynarodowych i innych przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe. Wskazanie kwestionowanego aktu lub przepisu stanowi ustawową powinność wnioskodawcy. Ani Konstytucja, ani unormowania ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie formułują upoważnień dla Trybunału Konstytucyjnego do wyrażania wniosku lub – tym bardziej – uzupełniania jego działań.

Trybunał Konstytucyjny, po dokonaniu analizy treści wspomnianej tu decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r., doszedł do przekonania, że ze względu na swą ogólność i kierunkowy tylko charakter dyspozycji nie poddaje się ona kontroli zgodności z kategorycznie ujętym unormowaniem art. 55 ust. 1 Konstytucji RP. Kontrola taka może zostać odniesiona do aktu stanowiącego wdrożenie (implementację) kierunkowej dyspozycji wspomnianej decyzji ramowej. Nadto decyzja ramowa, jako odnosząca się do obszaru współpracy międzyrządowej (III filar) w zakresie współpracy sądowej i policji w sprawach karnych, stanowi jedynie zobowiązanie międzyrządowe. Adresowana jest przede wszystkim do rządu RP. Nie posiada przy tym nie-

zbędnych cech ratyfikowanej umowy międzynarodowej i tym samym nie może być traktowana jako źródło prawa obowiązującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Z tych powodów Trybunał – biorąc pod uwagę charakter decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r. – uznał za niedopuszczalne wydanie orzeczenia w przedmiocie zgodności Traktatu akcesyjnego oraz aktów będących jego częściami składowymi z art. 55 ust. 1 Konstytucji RP.

Gdyby hipotetycznie przyjąć (w nawiązaniu do użytego przez wnioskodawców zarzutu „wraz z implementacją w Polsce przepisów wynikających z europejskiego nakazu aresztowania”), że chodzi o unormowanie art. 607t § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555, ze zm.), które służy wspomnianej tu implementacji, to aktualnej oceny konstytucyjności tego unormowania dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 kwietnia 2005 r. w sprawie o sygn. P 1/05, co przesądza o stanowisku Trybunału w tym zakresie.

19. Kwestia konstytucyjności Aktu końcowego konferencji w Atenach

Zarzuty skierowane przez wnioskodawców w odniesieniu do postanowień Aktu końcowego konferencji w Atenach nie zostały sformułowane i uzasadnione w sposób odrębny w relacji do zarzutów podniesionych wobec Traktatu akcesyjnego oraz Aktu o warunkach przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Przedstawiciel wnioskodawców na rozprawie 4 maja 2005 r. potwierdził integralne traktowanie Traktatu akcesyjnego i Aktu końcowego z punktu widzenia wskazania wzorców kontroli konstytucyjności.

W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny, traktując Akt końcowy jako integralny element Traktatu akcesyjnego, obejmuje oceną konstytucyjności unormowań Traktatu akcesyjnego również odpowiednie postanowienia Aktu końcowego, dokonując oceny przy zastosowaniu przywołanych przez wnioskodawców poszczególnych wzorców kontroli zgodności z Konstytucją.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.

Dokument nr 2.2.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 19 grudnia 2006 r. (Sygn. akt P 37/05)

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Stępień – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski

Zbigniew Cieślak

Marian Grzybowski

Wojciech Hermeliński

Adam Jamróz

Marek Kotlinowski – sprawozdawca

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz

Mirosław Wyrzykowski

Bohdan Zdziennicki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 grudnia 2006 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie:

czy art. 80 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.) stanowiący, że akcyzie podlegają samochody osobowe niezarejestrowane na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym, jest zgodny z art. 90 zdanie pierwsze Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stwierdzającym, że żadne Państwo Członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe, i, w związku z tym, z art. 91 Konstytucji określającym, iż umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową,

p o s t a n a w i a :

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE:

I

1. Postanowieniem z 16 listopada 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Olsztynie wystąpił – w trybie art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: u. TK) – z pytaniem prawnym następującej treści: „Czy art. 80 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.; dalej: u.p.a.), stanowiący, że akcyzie podlegają samochody osobowe niezarejestrowane na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym, jest zgodny z art. 90 zdanie pierwsze Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej: TWE lub Traktat), stwierdzającym, że żadne Państwo Członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe, i, w związku z tym, czy nie jest sprzeczny z art. 91 Konstytucji RP, określającym, iż umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Jednocześnie pytający sąd postanowił zawiesić postępowanie w sprawie, na tle której zostało sformułowane pytanie prawne.

Pytanie prawne zostało przedstawione na podstawie następującego stanu faktycznego. Wnioskiem z 5 kwietnia 2005 r. Stanisław Piórkowski zwrócił się do Naczelnika Urzędu Celnego w Olsztynie o zwrot nadpłaconego podatku akcyzowego w związku z nabyciem na terytorium Niemiec samochodu osobowego. Zdaniem podatnika, obowiązek zapłaty podatku akcyzowego w związku z nabyciem wewnątrzspółnotowym samochodu osobowego jest niezgodny z art. 23 ust. 1 i 2, art. 25 i art. 90 TWE. Państwa członkowskie nie mogą nakładać na towary sprowadzane z państw Unii Europejskiej (dalej: UE) pośrednich lub bezpośrednich podatków, które byłyby wyższe niż nakładane na towary krajowe. Państwa członkowskie nie zostały tym samym pozbawione prawa do ustalania i różnicowania podatków, jednakże praktyka ta jest dopuszczalna tylko wówczas, jeżeli nie prowadzi do jakiegokolwiek formy dyskryminowania produktów importowanych.

Naczelnik Urzędu Celnego w Olsztynie decyzją z 2 czerwca 2005 r. (znak 371000-PA1-9106-9/05/JL) odmówił stwierdzenia nadpłaty w podatku akcyzowym z tytułu nabycia wewnątrzspółnotowego samochodu osobowego oraz zwrotu uiszczzonego podatku akcyzowego. Wskutek złożonego przez stronę odwołania, Dyrektor Izby Celnej w Olsztynie 5 września 2005 r. wydał decyzję (znak 370000-PA-9116-37/05) utrzymującą w mocy decyzję

Naczelnika Urzędu Celnego. W uzasadnieniu stwierdził, że organ pierwszej instancji zastosował do ustalonego stanu faktycznego prawidłowe przepisy prawa materialnego, a w przedmiotowej sprawie nie ma nadpłaty ani podatek nie jest nienależnie zapłacony. Odnośnie do zarzutów niezgodności prawa polskiego z art. 23, art. 25 i art. 90 TWE Dyrektor Izby Celnej stwierdził, iż polskie władze nie otrzymały od Komisji Europejskiej (dalej: KE) rozstrzygnięć kwestionujących prawidłowość opodatkowania podatkiem akcyzowym samochodów osobowych. Jego zdaniem, dokonywanie oceny zgodności przepisów prawa polskiego z prawem wspólnotowym nie leży w kompetencjach organów podatkowych. W rozpatrywanym wypadku nie pojawia się również sprzeczność pomiędzy normą prawa krajowego a normą prawa europejskiego. W związku z art. 249 akapit 3 TWE, ustawą z 23 stycznia 2004 r. uregulowano kwestię podatku akcyzowego, dzieląc wyroby akcyzowe na zharmonizowane i niezharmonizowane. Do tych ostatnich należą m.in. samochody osobowe. Państwa członkowskie zachowują prawo do utrzymania bądź wprowadzania podatków nakładanych na towary inne niż objęte harmonizacją, pod warunkiem że nie będą one zwiększać formalności związanych z przekraczaniem granicy w obrocie handlowym między państwami członkowskimi. Żadne z pozostałych państw członkowskich UE nie obciąża akcyzą nabycia lub importu samochodów osobowych, jednakże państwa te zastępują ją innymi opłatami, m.in. podatkiem rejestracyjnym (do 180% ceny brutto pojazdu), rocznym podatkiem drogowym (od 30 euro do 463 euro) lub opłatą rejestracyjną. Przepis art. 90 TWE nie uniemożliwia kształtowania stawek podatkowych na wyroby akcyzowe niezharmonizowane na poziomie najkorzystniejszym ze względu na interes społeczno-ekonomiczny państwa, o ile nie są one wyższe od nakładanych na podobne produkty krajowe. Warunkiem obciążenia samochodu osobowego podatkiem akcyzowym jest zaś brak rejestracji na terenie RP, dokonanej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908), a nie status towaru niekrajowego.

W skardze skierowanej do WSA skarżący podniósł zarzut sprzeczności prawa krajowego z art. 90 TWE i postanowieniami Konstytucji. WSA w Olsztynie, formułując pytanie prawne, podkreślił rozbieżności, jakie w sprawach dotyczących podatku akcyzowego ujawniły się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Podniósł również, że sądy nie są uprawnione do kwestionowania ustaw; uprawnienie do badania ich legalności przysługuje jedynie Trybunałowi Konstytucyjnemu (dalej: TK). Mając na względzie brzmienie art. 91 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z art. 90 TWE, wątpliwości WSA w Olsztynie budzi konstytucyjność art. 80 u.p.a., nakładającego na obywateli polskich obowiązek zapłaty podatku akcyzowego z tytułu wewnątrz-

wspólnotowego nabycia używanego samochodu osobowego niezarejestrowanego na terytorium RP. Zdaniem pytającego sądu, wątpliwości tych nie jest władny rozstrzygnąć europejski Trybunał Sprawiedliwości (dalej: ETS), w którego kompetencjach jest wyjaśnianie treści przepisów prawa wspólnotowego lub rozstrzyganie kwestii ich obowiązywania, ale już nie ma wykładni przepisów prawa wewnętrznego państw członkowskich, stwierdzenia obowiązywania lub nieobowiązywania tych przepisów (szerzej – zgodności lub niezgodności prawa wewnętrznego z prawem wspólnotowym) lub oceny stanu faktycznego sprawy zawisłej przed sądem państwa członkowskiego. W przedmiotowej sprawie nie chodzi zaś – jak podkreślił sąd – o interpretację prawa wspólnotowego, ale o ocenę zgodności prawa wewnętrznego z postanowieniami TWE. Wynikający z zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego obowiązek niestosowania sprzecznego z nim przepisu prawa wewnętrznego jest tylko jedną stroną zagadnienia. W rezultacie sąd musi w drodze walidacyjnej ustalić, jaki przepis może stanowić podstawę rozstrzygnięcia. Zdaniem sądu, bezpośrednio skuteczny przepis prawa wspólnotowego mógłby stanowić taką podstawę tylko w wypadku kwestionowania decyzji administracyjnej w przedmiocie obciążenia podatkiem akcyzowym. W niniejszej sprawie decyzja dotyczy natomiast odmowy stwierdzenia nadpłaty i zwrotu podatku obliczonego i dobrowolnie zapłaconego przez podatnika. Kwestię zwrotu podatku reguluje w takim wypadku prawo wewnętrzne, a mianowicie art. 75 § 2 pkt I lit. a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

Zdaniem pytającego sądu, art. 90 TWE niewątpliwie nakłada obowiązek jednakowego traktowania podobnych produktów krajowych i importowanych, umocniony wypracowaną w orzecznictwie ETS regułą szerokiej interpretacji oraz definicją towarów podobnych. Państwa członkowskie nie mogą zatem nakładać na towary sprowadzane z państw UE podatków pośrednich lub bezpośrednich wyższych od nakładanych na podobne towary krajowe. Za niekonstytucyjnością art. 80 i nast. u.p.a. przemawia to, że obciążenia fiskalne na używany pojazd przywieziony z kraju członkowskiego są niewątpliwie wyższe niż udział podatków zawartych w cenie samochodów na rynku krajowym, a obowiązek zapłaty podatku akcyzowego oraz złożenia deklaracji uproszczonej do właściwego naczelnika urzędu celnego to formalności, które utrudniają przekraczanie granicy między państwami członkowskimi. Obowiązki te godzą w zasadę swobodnego przepływu towarów, a także są sprzeczne z dyrektywą 92/12/EWG. Sąd obszernie zreferował argumentację przeciwników tezy o niezgodności art. 80 u.p.a. z art. 90 TWE, opierającą się m.in. na stwierdzeniu, że warunkiem obciążenia samochodu osobowego podatkiem akcyzowym nie jest samo przekroczenie

granicy czy posiadanie przez niego statusu towaru niekrajowego, lecz brak jego rejestracji na terenie Polski. Zdaniem sądu, stanowisko takie stoi jednak w sprzeczności z zaleceniami KE dotyczącymi uznawania „pierwszej rejestracji” innych państw Wspólnoty. Pozornie obciążenie podatkowe dla podobnych towarów (używane samochody nabyte na terytorium kraju i innego państwa członkowskiego) jest zatem identyczne, jednakże akcyzie podlegają jedynie samochody używane nabyte w krajach Wspólnoty przed pierwszą rejestracją na terytorium RP. Powyższy wniosek wydaje się potwierdzać dotychczasowe orzecznictwo ETS.

2. Pismem z 22 lutego 2006 r. stanowisko w kwestii skutków finansowych orzeczenia Trybunału w przedmiotowej sprawie zajął Prezes Rady Ministrów. Stwierdził, że dochody Skarbu Państwa z tytułu zapłaconego przez podatników podatku akcyzowego od nabytych na terenie Wspólnoty Europejskiej (dalej: WE) samochodów osobowych za okres od maja do grudnia 2004 r. oraz od stycznia do grudnia 2005 r. wyniosły ponad 1,5 mld zł, co stanowi 4% dochodów z podatku akcyzowego od wszystkich grup wyrobów. Orzeczenie Trybunału o niezgodności kwestionowanego przepisu z TWE i z Konstytucją może skutkować zobowiązaniami Skarbu Państwa do wypłaty (zwrotu) na rzecz podatników uiszczanego przez nich podatku akcyzowego.

3. Dodatkowym pismem z 3 marca 2006 r. Minister Finansów (dalej: MF) przedstawił stanowisko w sprawie przepisów dotyczących opodatkowania samochodów osobowych. W jego opinii, na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego, państwa członkowskie zachowują swobodę w zakresie wprowadzania regulacji wewnętrznych dotyczących opodatkowania samochodów osobowych. Brak zharmonizowanych zasad opodatkowania skutkuje zróżnicowaniem systemów podatkowych w wymiarze zarówno konstrukcyjnym, jak i kwotowym. Wprawdzie KE przedstawiła projekt dyrektywy w sprawie podatków związanych z samochodami osobowymi (COM- 261/05), ale ze względu na brak jednolitego stanowiska państw członkowskich nie jest znany kierunek i dalszy terminarz prac w tym zakresie.

Charakteryzując polski system opodatkowania samochodów osobowych podatkiem akcyzowym, MF podkreślił, że akcyzie podlegają samochody osobowe niezarejestrowane na terytorium Polski, zgodnie z przepisami prawa o ruchu drogowym. Podatek akcyzowy jest jednokrotnym podatkiem wewnętrznym, nakładanym na każdy samochód produkcji krajowej zakupiony na terenie RP, nabyty wewnątrz Wspólnoty lub pochodzący z importu. Zdaniem MF, taka konstrukcja prawna opiera się na obiektywnym kryterium, gwarantującym takie samo traktowanie samochodów, nie-

zależnie od miejsca pochodzenia, nie dyskryminuje tych, które pochodzą spoza RP, i nie preferuje produkcji krajowej, a w konsekwencji – spełnia wymogi art. 90 TWE. Także możliwość obniżenia stawek akcyzy na podstawie rozporządzenia MF z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 87, poz. 825 ze zm.), związana z takimi elementami, jak pojemność silnika, niezależnie od pochodzenia samochodu, jest jedynie działaniem proekologicznym. Z art. 90 TWE wynika bowiem, że państwa członkowskie, chcąc uniknąć zarzutu dyskryminacji, powinny przyjmować rozwiązania prawne, które nie opierają się na kryterium pochodzenia towarów i jednocześnie bazują na obiektywnych i neutralnych czynnikach. O naruszeniu zakazu wynikającego z powołanego przepisu można mówić dopiero wówczas, gdy system opodatkowania wpływa na decyzje konsumentów i zniechęca do kupna pojazdów pochodzących z innych krajów UE, dzięki czemu produkcja krajowa jest w sytuacji uprzywilejowanej. Tymczasem w Polsce – w świetle przytoczonych danych – rynek używanych samochodów osobowych pochodzących z innych państw członkowskich dominuje. Dodatkowo MF stwierdził, że wyeliminowanie z obrotu prawnego art. 80 ust. 1 u.p.a. wprowadziłoby lukę prawną, powodującą nieobjęcie podatkiem akcyzowym samochodów nowych wyprodukowanych i sprzedawanych w kraju.

MF podkreślił jednocześnie, że brak także jednoznacznego stanowiska organów wspólnotowych co do zgodności polskich przepisów z *acquis communautaire*. WSA w Warszawie 22 czerwca 2005 r. wystąpił w trybie art. 234 TWE z pytaniem prejudycjalnym do ETS co do zgodności z prawem wspólnotowym tych przepisów, jednak orzeczenie w tej sprawie jeszcze nie zapadło. Ponadto kwestia ta jest także przedmiotem wszczętej przez KE w trybie art. 226 TWE procedury naruszeniowej. 9 września 2005 r. Stałemu Przedstawicielstwu RP przy UE została przesłana, celem przekazania do KE, odpowiedź na zarzuty formalne z 13 lipca 2005 r., dotyczące naruszenia przepisów TWE. Jednak -zdaniem MF - sygnały płynące z KE pozwalają sądzić, że stanowisko w tej sprawie nie jest jeszcze przesądzone.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 18 lipca 2006 r. wyraził pogląd o zbędności orzekania przez TK w sprawie z pytania prawnego WSA w Olsztynie. Na poparcie swego stanowiska przytoczył dwa wyroki TK: z 28 stycznia 2002 r., sygn. K 2/02 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4) i z 21 września 2004 r., sygn. K 34/03 (OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 84), w których Trybunał jednoznacznie wypowiedział się o obowiązku przestrzegania prawa wspólnotowego. Ponadto przed ETS rozpatrywana jest sprawa z pytania prejudycjalnego WSA w Warszawie, dotyczącego identycznej kwestii, jak podniesiona w pytaniu prawnym WSA w Olsztynie. Wyrażone przez ETS stanowisko będzie wiążące nie tylko dla WSA w Warszawie, ale i dla wszystkich sądów

krajowych. Dodatkowo Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że pogląd organów podatkowych o zgodności podatku akcyzowego z prawem wspólnotowym z uwagi na brak zastrzeżeń ze strony KE w tej kwestii stracił na aktualności, gdyż 4 lipca 2006 r. KE jednoznacznie stwierdziła naruszenie przez Polskę prawa wspólnotowego w tym zakresie i wyznaczyła polskiemu ustawodawcy dwumiesięczny termin na usunięcie powstałych rozbieżności.

5. Prokurator Generalny w piśmie z 22 listopada 2006 r. zajął stanowisko, że postępowanie w sprawie z pytania prawnego WSA w Olsztynie, dotyczącego zgodności art. 80 u.p.a. z art. 90 TWE w związku z art. 91 Konstytucji, powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 u. TK ze względu na zbędność orzekania.

W opinii Prokuratora Generalnego rozważenia wymaga przede wszystkim kwestia, czy dla sprawy zawisłej przed WSA w Olsztynie niezbędne jest udzielenie przez TK odpowiedzi na zadane przez ten sąd pytanie prawne, skoro przed ETS toczy się postępowanie z pytania prejudycjalnego WSA w Warszawie, obejmujące również wątpliwości zgłaszane w pytaniu prawnym zawisłym przed TK.

Prokurator Generalny przytacza pogląd doktryny, głoszony na tle orzecznictwa ETS, że - pomimo prawa każdego sądu krajowego do występowania o interpretację prawa wspólnotowego (nawet jeśli istnieje wcześniejsze orzecznictwo ETS w takiej samej lub podobnej sprawie) - interpretacja przepisów prawa unijnego, dokonywana w trybie pytań prejudycjalnych zadawanych przez sądy krajowe, ma moc wiążącą nie tylko dla pytającego sądu krajowego, lecz dla wszystkich sądów i trybunałów państw członkowskich stosujących dany przepis - tak długo, jak ETS sam nie zmieni udzielonej wykładni. W swym orzecznictwie ETS podkreśla jednocześnie, że wykładnia przepisu prawa wspólnotowego dotyczy prawidłowego rozumienia i stosowania tego przepisu od momentu jego wejścia w życie. Sądy mogą i powinny stosować taką wykładnię również do stosunków prawnych powstałych przed wydaniem wyroku w sprawie wniosku o dokonanie wykładni. Z kolei norma kolizyjna zawarta w art. 91 ust. 2 Konstytucji przewiduje pierwszeństwo ratyfikowanej umowy międzynarodowej w razie kolizji normy ustawowej z normą tej umowy. Zasada ta obejmuje również zasadę pierwszeństwa wspólnotowego prawa pierwotnego i skutku bezpośredniego prawa wspólnotowego (art. 91 ust. 3 Konstytucji).

Prokurator Generalny stwierdza w konkluzji, że wydanie orzeczenia przez TK w przedmiotowej sprawie jest zbędne, ponieważ sąd pytający, będąc związany wykładnią art. 90 TWE dokonaną przez ETS w sprawie z pytania prejudycjalnego WSA w Warszawie, w wypadku stwierdzenia

kolizji normy ustawowej z normą prawa wspólnotowego pierwotnego, powinien odmówić zastosowania przepisu ustawowego i zastosować wprost prawo wspólnotowe. Jednocześnie Prokurator wskazuje na nieadekwatność powołanego w pytaniu prawnym wzorca kontroli. Art. 91 ust. 2 Konstytucji przewiduje pierwszeństwo przepisu ratyfikowanej umowy międzynarodowej przed sprzecznym z nim przepisem ustawy i nie pozostaje w związku z unormowaniem przyjętym w art. 80 u.p.a., dotyczącym podatku na samochody używane sprowadzane z innego państwa członkowskiego UE, nie zaś zasady pierwszeństwa.

II

Już na wstępie należy stwierdzić, że za przyjęciem stanowiska o umorzeniu postępowania w sprawie z pytania prawnego WSA w Olsztynie przemawia kilka ważnych argumentów.

Po pierwsze - merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez TK prowadziło do interpretacji przepisów prawa wspólnotowego bez uwzględnienia standardów interpretacyjnych przyjętych w odniesieniu do wszystkich krajów UE. Co więcej, stan prawny, w którym w odniesieniu do takich samych sytuacji prawnych uznana byłaby właściwość zarówno ETS, jak i TK, rodziłby zagrożenie dwutorowości w zakresie orzekania o treści tych samych przepisów prawa. Niewątpliwie istotne znaczenie w tej materii ma okoliczność, że ETS stoi na straży prawa wspólnotowego i przy swych rozstrzygnięciach nie musi brać pod uwagę standardów wynikających z ładu prawnego poszczególnych państw, w tym też miejsca konstytucji w systemie źródeł prawa wewnętrznego państw członkowskich. Inaczej TK, który ma strzec Konstytucji, będącej, wedle jej art. 8 ust. 1, najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Na tym tle może dojść do kolizji pomiędzy rozstrzygnięciami ETS i TK. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że także ze względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji Trybunał jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze konstytucyjno-ustrojowym zachowa pozycję „sądu ostatniego słowa”. ETS i TK 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 wspólnotowego oraz wewnątrz krajowego ładu prawnego. Istotne jest wskazanie na odmienną rolę obu trybunałów.

Po drugie - występujący z pytaniem prawnym WSA w Olsztynie nie dostrzegł, że istota rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy leży - wbrew temu, co twierdzi - w interpretacji prawa wspólnotowego. Sam pytający sąd wskazuje na istniejące spory co do tego, jak w świetle prawa wspólno-

towego zakwalifikować podatek akcyzowy. Dotychczasowe orzecznictwo sądownoadministracyjne (WSA) w sprawach związanych ze stosowaniem art. 80 u.p.a. jest rozbieżne i niejednolite.

I tak: w wyroku z 25 maja 2005 r., sygn. akt I SA/Lu 77/05, WSA w Lublinie stwierdził, że polskie przepisy o akcyzie od importowanych z UE używanych samochodów są – jako rodzaj zakazanego cła, ograniczającego wolność wewnątrzspółnotowej wymiany handlowej – sprzeczne z prawem unijnym. Samochody należą do wyrobów niezharmonizowanych, więc zgodnie z prawem wspólnotowym państwa członkowskie mogą swobodnie regulować kwestie związane z ich opodatkowaniem akcyzowym z zastrzeżeniem, że regulacje te nie będą naruszać fundamentalnych swobód rynku wewnętrznego. Importer (eksporter) może więc odmówić uiszczenia opłaty ustanowionej w sposób sprzeczny z Traktatem. W ocenie WSA w Lublinie, akcyzę należy ocenić w kontekście złamania nakazu jednakowego traktowania podobnych produktów krajowych i importowanych (art. 90 TWE). Sąd administracyjny odmówił zastosowania prawa krajowego i stwierdził, że decyzje organów celnych zostały wydane z naruszeniem prawa materialnego.

Jednakże ten sam WSA wyrokiem z 11 lutego 2005 r., sygn. akt III SA/Lu 690/04, wydanym w innym składzie, oddalił skargę na decyzję w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym. Sąd stwierdził, że podatek ten jest jednym z elementów powszechnego systemu podatkowego obowiązującego w Polsce. Dlatego też sam fakt nakładania akcyzy, jak i jej wysokość nie naruszają TWE.

WSA w Łodzi w wyroku z 23 czerwca 2005 r. (sygn. akt I SA/Łd 1059/04) oddalił skargę na decyzję dyrektora Izby Celnej w Łodzi w przedmiocie odmowy stwierdzenia nadpłaty podatku akcyzowego z tytułu nabycia wewnątrzspółnotowego samochodu osobowego. W uzasadnieniu sąd stwierdził, że ogranicza się do zbadania zgodności zaskarżonego rozstrzygnięcia z przepisami prawa. Rozpatrywana sprawa nie dotyczy określenia zobowiązania w podatku akcyzowym na podstawie przepisów sprzecznych z postanowieniami TWE, lecz kwestii istnienia ewentualnej nadpłaty w podatku akcyzowym w sytuacji, gdy podatnik uiścił podatek, stosując się do obowiązków wynikających z przepisów sprzecznych z prawem wspólnotowym. Sprzeczność przepisów prawa wewnętrznego z bezpośrednio stosowanymi przepisami prawa wspólnotowego skutkuje jedynie możliwością odmowy zastosowania przepisów przez sądy krajowe lub, w wypadku wątpliwości co do wykładni prawa UE, wystosowania przez nie pytania prejudycjalnego do ETS. Wskazać jednakże należy, że uprawnienie to przysługuje jedynie organom władzy sądowej. Prawo takie nie przysługuje

organom podatkowym, które nie są władne kwestionować mocy obowiązującej przepisów dotyczących istniejących i wymagalnych zobowiązań podatkowych, więc nie mogły one stwierdzić, iż samoobliczenie podatku dokonane przez podatnika w sposób zgodny z tymi przepisami jest nieprawidłowe.

Z kolei WSA w Warszawie, orzekając w przedmiocie odmowy zwrotu podatku akcyzowego zapłaconego z tytułu nabycia wewnątrzspółnotowego samochodu osobowego, powziął wątpliwości co do zgodności: art. 80 u.p.a. z art. 25 i art. 90 zdanie pierwsze TWE; § 7 rozporządzenia MF z 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia podatku akcyzowego z art. 90 zdanie drugie TWE oraz art. 81 u.p.a. z art. 28 TWE. W rezultacie, na podstawie art. 234 TWE, postanowieniem z 22 czerwca 2005 r. (sygn. akt III SA/Wa 679/05) WSA wystąpił z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (sprawa zarejestrowana jako Maciej Brzeziński przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Warszawie, C-313/05) odnośnie do możliwości stosowania przepisów prawa krajowego dotyczących podatku akcyzowego na samochody używane przy uwzględnieniu postanowień Traktatu, a w szczególności art. 90 TWE.

Wskazane wyżej rozbieżności występują nie tylko w orzecznictwie sądownym, ale i pomiędzy innymi oficjalnymi organami RP i WE. Wystarczy tu wspomnieć o apelu Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego w sprawie zniesienia podatku czy o wszczętym z tego powodu przez KE postępowaniu przeciwko Polsce z art. 226 TWE – to z jednej strony, a z drugiej strony o stanowisku MF, który w piśmie do TK zaprezentował argumentację przemawiającą za zgodnością podatku akcyzowego z prawem wspólnotowym.

W takim stanie rzeczy dla uporządkowania materii będącej przedmiotem pytania prawnego WSA w Olsztynie konieczne jest przede wszystkim wyjaśnienie zakresu znaczeniowego art. 90 TWE przez ETS w trybie prejudycjalnym. Okazję ku temu stwarza skierowane w tym trybie pytanie WSA w Warszawie, dotyczące między innymi kwestii podniesionych w pytaniu prawnym WSA w Olsztynie. Data ogłoszenia przez ETS wyroku w sprawie C-313/05, Maciej Brzeziński przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Warszawie, została wstępnie wyznaczona na 18 stycznia 2007 r. Stąd też na tym etapie rozstrzygnięcie sprawy przez pytający sąd nie jest uzależnione od odpowiedzi (wyroku) TK.

Po trzecie – zasadniczy problem w przedmiotowej sprawie tkwi w sferze stosowania, a nie obowiązywania prawa. Sędziowie w procesie stosowania prawa podlegają bezwzględnie Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Z tą zasadą związana jest norma kolizyjna wyrażona w art. 91 ust. 2, nakładająca obowiązek odmowy stosowania ustawy w wypadku

kolizji z umową międzynarodową ratyfikowaną w drodze ustawowej. Zasada pierwszeństwa dotyczy także prawa wspólnotowego (art. 91 ust. 3 Konstytucji). W związku z tym sąd – jeśli nie ma wątpliwości co do treści normy prawa wspólnotowego – powinien odmówić zastosowania sprzecznego z prawem wspólnotowym przepisu ustawy i zastosować bezpośrednio przepis prawa wspólnotowego, ewentualnie – jeśli nie jest możliwe bezpośrednio zastosowanie normy prawa wspólnotowego – szukać możliwości wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem wspólnotowym. W wypadku pojawienia się wątpliwości interpretacyjnych na tle prawa wspólnotowego, sąd krajowy powinien zwrócić się do ETS z pytaniem prejudycjalnym w tej kwestii.

Sam fakt, że konkretny przepis ustawy krajowej nie zostanie zastosowany, nie przesądza o konieczności uchylecia ustawy, chociaż w większości wypadków może oznaczać wyraźny postulat pod adresem ustawodawcy dotyczący zmiany takiego przepisu. Nie musi to jednak być niewzruszalną regułą. W każdym wypadku zależy to od natury takiego przepisu, jego zakresu i charakteru kolizji (z prawem wspólnotowym). Oczekiwanie od TK wyeliminowania takich przepisów ustawy byłoby oczekiwaniem zapewnienia przez Trybunał efektywności realizacji prawa wspólnotowego. A to problem stosowania prawa. Trybunał nie jest właściwy do rozstrzygania indywidualnych kwestii związanych ze stosowaniem prawa, w tym też prawa wspólnotowego. Nie jest także – w kontekście zróżnicowanego orzecznictwa WSA – powołany do kształtowania jego jednolitej linii w zakresie dotyczącym prawa wspólnotowego.

Konkludując, należy wreszcie zwrócić uwagę na treść głównego w kontekście instytucji pytania prawnego art. 193 Konstytucji. Stosownie do tego przepisu, przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Uznanie, iż w razie konfliktu normy prawa krajowego z normą prawa wspólnotowego pierwszeństwo stosowania przysługuje tej ostatniej, prowadzi do wniosku, że w analizowanym wypadku zależność wymagana przez art. 193 Konstytucji nie wystąpi. O rozwiązaniu takiej kolizji sąd stosujący prawo rozstrzyga samodzielnie, a w razie powzięcia wątpliwości co do treści prawa wspólnotowego – z pomocą ETS uzyskaną w trybie pytania prejudycjalnego.

Brak elementu relewantności pytania prawnego dla sprawy toczącej się przed sądem w wypadku zarzucanej niezgodności normy prawa polskiego z normą pierwotnego prawa wspólnotowego uzasadnia umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na jego niedopuszczalność.

Ta syntetyczna identyfikacja podstawowych argumentów przemawiających za wyrażonym w postanowieniu rozstrzygnięciem wymaga jednak pogłębienia kilku problemów pojawiających się w niniejszej sprawie.

III

1. Przedmiot i wzorce kontroli. Zasadnicze problemy proceduralne. Przedmiotem kontroli, o którą występuje pytający sąd, jest art. 80 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.; dalej: u.p.a.), wzorcami są art. 90 zdanie pierwsze Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Załącznik nr 2 do Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864; dalej: TWE lub Traktat) oraz art. 91 Konstytucji.

Z punktu widzenia przyjętej formuły rozstrzygnięcia, zasadnicze znaczenie ma wzajemna relacja wskazanych wzorców oraz kontekst, w jakim są one powoływane. Zarówno sposób sformułowania *petitum* pytania prawnego, jak i szczegółowa argumentacja zawarta w uzasadnieniu wskazują, że główne znaczenie ma w opinii pytającego sądu art. 90 TWE. Natomiast powołanie w sprawie art. 91 Konstytucji (w istocie idzie zapewne o jego ust. 2) ma pełnić – jak się wydaje – dwojaką funkcję. Po pierwsze – przepis ten ma stanowić swego rodzaju „łącznik” pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym. Po drugie – ma on być podstawą uznania nadrzędności normy umowy międzynarodowej w stosunku do normy ustawowej, a tym samym – w razie stwierdzenia niezgodności treściowej ww. norm – orzeczenia przez TK utarty mocy obowiązującej normy ustawowej.

W sprawie niniejszej nie idzie zatem o „typowy” wypadek kontroli konstytucyjnej, polegającej na badaniu relacji dwóch norm prawa krajowego o różnej pozycji w hierarchicznej strukturze systemu prawnego. Celem wystąpienia pytającego sądu jest ewidentnie kontrola zgodności normy prawa krajowego z normą pierwotnego prawa wspólnotowego. Sam pytający sąd stwierdza w uzasadnieniu, iż „w przedmiotowej sprawie nie chodzi o interpretację prawa wspólnotowego, ale ocenę zgodności prawa wewnętrznego z postanowieniami TWE”. Pierwszeństwem przed warstwą merytoryczną ma tu więc proceduralny problem celowości bądź też dopuszczalności badania relacji wskazanych norm przez TK. Problem ten musi zostać ujęty w szerszym kontekście relacji prawa polskiego do prawa wspólnotowego oraz wzajemnego usytuowania kompetencyjnego krajowych i wspólnotowych organów ochrony prawnej.

2. Art. 80 u.p.a. w ujęciu systemowym.

Podatek akcyzowy regulowany jest powołaną u.p.a. oraz rozporządzeniem Ministra Finansów (dalej: MF) z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 87, poz. 825 ze zm.).

W świetle kwestionowanego art. 80 ust. 1 u.p.a. akcyzie podlegają samochody osobowe niezarejestrowane na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym (ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym; Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908). Art. 80 ust. 2 u.p.a. stanowi, że podatnikami akcyzy od samochodów osobowych są: podmioty dokonujące każdej sprzedaży samochodu osobowego przed pierwszą jego rejestracją na terenie kraju; importerzy i podmioty dokonujące nabycia wewnątrzspółnotowego. Obowiązek podatkowy powstaje zaś: w wypadku sprzedaży – z chwilą wystawienia faktury, nie później jednak niż w terminie 7 dni, licząc od dnia wydania wyrobu; w wypadku importu – z dniem powstania długu celnego w rozumieniu przepisów prawa celnego; w wypadku nabycia wewnątrzspółnotowego – z chwilą nabycia prawa rozporządzania samochodem osobowym jak właściciel, nie później jednak niż z chwilą jego rejestracji na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym. W odniesieniu do ostatniego z tych wypadków podstawą opodatkowania jest kwota, jaką zobowiązany jest zapłacić nabywca (art. 82 ust. 3 u.p.a.). Dodatkowo podmioty dokonujące nabycia wewnątrzspółnotowego są obowiązane po przywozie na terytorium kraju złożyć deklarację uproszczoną do właściwego naczelnika urzędu celnego w terminie 5 dni, licząc od dnia nabycia wewnątrzspółnotowego, a następnie dokonać zapłaty akcyzy nie później niż z chwilą rejestracji tego pojazdu.

Rozporządzeniem MF z dnia 10 listopada 2006 r. (Dz. U. Nr 210, poz. 1551), zmieniającym powołane wyżej rozporządzenie z 22 kwietnia 2004 r., obniżona została akcyza na samochody używane sprowadzane do Polski z krajów UE. Dotychczasowa wysokość stawki, obliczana na podstawie specjalnego wzoru, mogła wynosić nawet do 65% podstawy opodatkowania określonej w art. 10 u.p.a. Od momentu wejścia w życie rozporządzenia z 10 listopada 2006 r., to jest od 1 grudnia 2006 r., akcyza będzie wynosić tyle, ile wynosi podatek na nowe pojazdy, a więc – w zależności od pojemności skokowej silnika akcyza dla aut o pojemności silnika nieprzekraczającej 2000 cm³ wyniesie 3,1%, zaś powyżej 2000 cm³ – 13,6%. W odniesieniu do stanu sprzed wejścia w życie nowelizacji zastosowanie ma § 2 przedmiotowego rozporządzenia, stanowiący, że w sytuacji, gdy obowiązek podatkowy w akcyzie powstał przed 1 grudnia 2006 r. (taka sytuacja ma miejsce w sprawie zawisłej przed pytającym sądem), stosuje się dotychczasowe stawki akcyzy.

3. Problem relacji prawa polskiego i prawa wspólnotowego. Przepis art. 91 Konstytucji a miejsce prawa wspólnotowego w krajowym porządku prawnym oraz sposoby rozwiązywania kolizji norm prawa polskiego i prawa wspólnotowego.

Problem relacji prawa polskiego i prawa wspólnotowego – ujęty od strony *stricte* materialnoprawnej – był przedmiotem rozważań Trybunału w sprawie o sygn. K 18/04, dotyczącej zgodności z Konstytucją Traktatu akcesyjnego, rozstrzygniętej wyrokiem z 11 maja 2005 r. (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49). Powołany wyrok pozostaje najbardziej obszerną i gruntownie uargumentowaną wypowiedzią TK w tej materii.

Powołany przez pytający sąd przepis art. 91 Konstytucji określa pozycję umów międzynarodowych oraz prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe (w tym także prawa wspólnotowego) w krajowym porządku prawnym oraz przesłanki traktowania aktów prawnych stanowionych poza systemem organów władzy RP w ten właśnie sposób. Z punktu widzenia wzorców kontroli powołanych w niniejszej sprawie zasadnicze znaczenie ma ust. 2 art. 91 Konstytucji. Ratyfikowane umowy międzynarodowe, które w myśl ust. 1 stały się częścią krajowego porządku prawnego, nie ulegają przekształceniu w akty normatywne państwa (prawa wewnętrznego), ale pozostają w swej naturze – z racji swego pochodzenia – aktami prawa międzynarodowego (zob. A. Wasilkowski, *Prawo krajowe – prawo wspólnotowe – prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne* [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe*, s. 11; K. Działocha, komentarz do art. 91 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1989, s. 2).

Spełnienie przesłanek „wejścia” umowy międzynarodowej do krajowego porządku prawnego powoduje, że jej normy stosowane są bezpośrednio (art. 91 ust. 1 Konstytucji) oraz mają pierwszeństwo przed ustawą – jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową. W świetle art. 91 Konstytucji problem relacji norm krajowego porządku prawnego pochodzących z różnych centrów prawodawczych sytuje się zatem (przede wszystkim) w kontekście pierwszeństwa stosowania normy międzynarodowej przed sprzeczną z nią krajową normą ustawową, a gwarancją dochowania go są ustawowo określone procedury kontroli przestrzegania prawa w procesie jego stosowania, z kontrolą sądową na czele. W art. 91 ust. 2 Konstytucji wpisany został – wraz z określeniem pozycji umowy międzynarodowej w zhierarchizowanej strukturze krajowego porządku prawnego – podstawowy mechanizm usuwania ewentualnych kolizji z normami prawa wewnętrznego.

Powyższą tezę można zezemplifikować, odnosząc się do sformułowania przedstawionego pytania prawnego. W istocie bowiem zarzucana niezgodność art. 80 u.p.a. z art. 90 TWE nie stanowi „tym samym” o niezgodności tegoż przepisu z art. 91 ust. 2 Konstytucji. Wręcz przeciwnie, stan prawny zdiagnozowany przez pytający sąd realizuje hipotezę art. 91 ust. 2 Konstytucji, upoważniając sąd orzekający w sprawie do niezastosowania normy ustawowej.

Sytuując umowy międzynarodowe w pozycji hierarchicznej nadrzędności w stosunku do ustaw, ustrojodawca stworzył również pole do kontroli legalności przepisów ustaw z punktu widzenia zgodności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 188 pkt 2 Konstytucji). Korzystanie z tego uprawnienia może być jednak uzasadnione tylko wtedy, gdy brak innych sposobów usunięcia powstałej kolizji (np. jeżeli norma umowy międzynarodowej nie ma charakteru normy bezpośrednio stosowalnej) bądź też przemawia za tym ważny wzgląd na pewność prawa (np. jeżeli zakres obowiązywania normy międzynarodowej pokrywa się całkowicie z zakresem obowiązywania normy ustawowej, wskutek czego ta ostatnia stałaby się „pusta” normatywnie).

Zasadniczo należy przyznać preferencję usuwaniu kolizji norm krajowych i międzynarodowych na poziomie stosowania prawa. Abstrahując już od względów czysto doktrynalnych, mechanizm usuwania kolizji norm na poziomie stosowania prawa jest bardziej operatywny i elastyczniejszy niż kontrola legalności sprawowana przez TK, a od strony konstrukcyjnej – uzasadniony tym, że z reguły norma prawa międzynarodowego będzie miała węższy zakres obowiązywania niż krajowa norma ustawowa – czy to w aspekcie czasowym, przedmiotowym czy podmiotowym. Zastosowanie, zgodnie z zasadą pierwszeństwa, normy międzynarodowej nie znosi, nie przełamuje ani nie unieważnia normy prawa krajowego, ale ogranicza jedynie zakres jego zastosowania. Zmiana treści lub utrata mocy obowiązującej normy międzynarodowej spowoduje zmianę zakresu stosowania krajowej normy ustawowej bez konieczności aktywności ze strony ustawodawcy krajowego.

W opinii TK, powyższe ustalenia zachowują aktualność również w rozpatrywanej sprawie. Rozwiązanie zarzucanej przez pytającego sąd kolizji pomiędzy treścią art. 80 u.p.a. a art. 90 TWE powinno nastąpić na poziomie stosowania prawa. Już na tej podstawie dopuszczalność merytorycznego orzekania przez TK wydaje się co najmniej zbędna.

4. Autonomiczność wspólnotowego systemu sądownictwa i zasady współpracy prawnej z sądami krajowymi.

4.1. Funkcje ETS i jego pozycja wobec krajowej struktury sądownictwa.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości jest jednym z głównych organów Wspólnoty. W kontekście rozpatrywanej sprawy, pośród wielu innych uprawnień Trybunału, zwrócić należy uwagę przede wszystkim na instytucje pytań prejudycjalnych.

Orzekanie przez ETS w trybie prejudycjalnym to postępowanie incydentalne, które zawiesza bieg postępowania głównego przed sądem państwa członkowskiego, w którego kompetencji niepodzielnie leży rozstrzygnięcie zawieszanej przed nim sprawy. W kompetencji ETS jest w tym wypadku wyłącznie wyjaśnienie przepisu prawa wspólnotowego lub jego obowiązywania (por. *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, pod red. R. Skubisza, Warszawa 2003, s. 15). Celem postępowania prejudycjalnego jest zapewnienie jednolitego stosowania prawa wspólnotowego przez sądy krajowe wszystkich państw członkowskich.

Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym (art. 234 TWE) w sprawach: wykładni TWE; ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty i Europejski Bank Centralny; wykładni statutów organów utworzonych aktem Rady, gdy te statuty to przewidują.

Art. 234 TWE reguluje procedurę pytania prejudycjalnego. Jest to zasadniczy mechanizm współpracy prawnej między sądami krajowymi a Trybunałem Sprawiedliwości. Mechanizm ten, bazując na subtelny podziale pomiędzy wykładnię a stosowanie prawa, przyznaje sądowi wspólnotowemu możliwość wykładni, a sądowi krajowemu stosowanie prawa.

ETS przyczynia się do rozstrzygnięcia sporu, ale nie orzeka w konkretnej sprawie. Trybunał ten wielokrotnie podkreślał, że chodzi tu o „współpracę prawną”, poprzez którą sąd krajowy i ETS, zgodnie z kompetencjami każdego z nich, przyczyniają się bezpośrednio i wzajemnie do opracowywania określonej decyzji (zob. wyrok ETS w sprawie *Schwarze przeciwko Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 16/65).

Należy jednakże mieć na uwadze, że orzeczenie wstępne jest dla sądu pytającego wiążące i obowiązkiem sądu jest jego uwzględnienie przy merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy, zgodnie z wyrażoną w art. 10 TWE zasadą lojalności. Co więcej – pominięcie przez sąd pytający orzeczenia wstępnego jest naruszeniem prawa wspólnotowego, kwalifikującym się do wszczęcia przez KE procedury naruszeniowej przeciwko państwu na podstawie art. 226 TWE. Po przełomowym orzeczeniu ETS z 30 września 2003 r. w sprawie *Köbler przeciwko Austrii*, C-224/01, w sytuacji, gdy orzeczenie sądu krajowego zostanie wydane z oczywistym naruszeniem orzecznictwa ETS, państwo ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą (por. T. T. Koncewicz, *Wyroki Trybunału w Luksemburgu: czy to już precedens, czy jeszcze nie*, „Rzeczpospolita” z 21 listopada 2006 r.).

Podział kompetencji pomiędzy sądy państw członkowskich a ETS w zakresie wykładni i stosowania prawa wspólnotowego jest zatem następujący: wykładnia należy do ETS, a stosowanie prawa – rozumiane jako zas-

tosowanie normy prawa wspólnotowego do ustalonego przez sąd stanu faktycznego – należy do sądu państwa członkowskiego, który w danej sprawie jest związany wykładnią ETS (por. *Orzecznictwo...*, op.cit., s. 15-16). Wprawdzie obecnie coraz wyraźniej ETS podkreśla, że może ingerować w ocenę wyboru momentu przekazania pytania prejudycjalnego, jeżeli dostrzeżę rzeczywisty brak związku między pytaniem a toczącym się postępowaniem, a nawet może krytykować samo przekazanie jako bezzasadne, jednak nie niweluje to linii podziału jurysdykcyjnego, lecz ma zapewnić „efektywny dialog sądowy” (por. T. T. Koncewicz, *Pytania wstępne, czyli wspólnotowy dialog sądowy*, „Rzeczpospolita” z 1 grudnia 2006 r.).

4.2. Sądy krajowe a stosowanie norm prawa wspólnotowego w kontekście art. 9 i art. 91 ust. 2 Konstytucji oraz art. 10 TWE.

Zasadniczy w okolicznościach niniejszej sprawy problem lokuje się zatem na płaszczyźnie stosowania prawa. Sądy krajowe – co oczywiste – mają obowiązek bezpośredniego stosowania norm prawa krajowego. Sędzia krajowy ma jednak również obowiązek zbadania, czy dany stan faktyczny podlega normom regulacji wspólnotowej, bezpośrednio stosowalnej na terytorium każdego państwa członkowskiego (zob. wyrok ETS z 19 maja 1990 r. w sprawie *The Queen przeciwko Secretary of State for Transport/ ex parte Factortame Ltd. and others*, 213/98). Zgodnie z art. 9 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, co *mutatis mutandis* odnosi się również do autonomicznego, aczkolwiek genetycznie opartego na prawie międzynarodowym, systemu prawnego prawa wspólnotowego. Z kolei według art. 10 zdanie pierwsze i drugie TWE, państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu lub działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnianie jej zadań. Sposób realizacji owego ogólnego zobowiązania do przestrzegania prawa międzynarodowego i wspólnotowego konkretyzuje – w odniesieniu do organów władzy sądowiczej – norma kolizyjna z art. 91 ust. 2 Konstytucji (zob. pkt 3 uzasadnienia). Stąd też – wbrew stanowisku pytającego sądu – sądy krajowe mają też prawo i obowiązek odmówienia zastosowania normy krajowej, jeżeli koliduje ona z normami prawa wspólnotowego. Sąd krajowy nie orzeka w takim wypadku o uchyleniu normy prawa krajowego, lecz tylko odmawia jej zastosowania w takim zakresie, w jakim jest on obowiązany do dania pierwszeństwa normie prawa wspólnotowego. Przedmiotowy akt prawny nie jest dotknięty nieważnością, obowiązuje i jest stosowany w zakresie nieobjętym przedmiotowym i czasowym obowiązaniem regulacji wspólnotowej. Natomiast w razie wątpliwości co do relacji normy prawa krajowego i normy prawa wspólnotowego konieczne jest zwrócenie się z pytaniem prejudycjalnym do ETS, jako organu

właściwego w sprawach wykładni Traktatu oraz norm prawa pochodnego, a w sensie funkcjonalnym włączanym w ten sposób do systemu sądowniczego danego państwa członkowskiego.

Na tej podstawie należy uznać brak konieczności zwracania się do TK z pytaniami prawnymi dotyczącym zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym – nawet w sytuacji gdy sąd zamierza odmówić zastosowania ustawy krajowej. Problem rozwiązywania kolizji z ustawami krajowymi pozostaje więc w zasadzie poza zainteresowaniem TK. O tym, czy ustawa koliduje z prawem wspólnotowym, rozstrzygać będą bowiem Sąd Najwyższy, sądy administracyjne i sądy powszechne, a o tym, co znaczą normy prawa wspólnotowego, rozstrzygać będzie ETS, wydając orzeczenia wstępne (zob. L. Garlicki, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a sądy [w:] Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, pod red. E. Popławskiej, Warszawa 2000, s. 215; zob. także wyrok niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego z 31 maja 1990 r., 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87 oraz wyrok włoskiego Sądu Konstytucyjnego z 5 czerwca 1984 r. w sprawie *Granital SpA przeciwko Amministrazione delle Finanze dello Stato*, 170/1984). Powyższa konstatacja nie oznacza, że użyty w art. 193 Konstytucji czasownik „może” wyraża fakultatywność kierowania pytań prawnych do TK w ogóle. Czasownik „może” oznacza kompetencję sądu do inicjowania postępowania przed TK, a Trybunał stoi wyraźnie na stanowisku, że w każdym wypadku, w którym sąd kwestionuje zgodność ustawy z Konstytucją nie ma innej możliwości ewentualnego stwierdzenia tej niekonstytucyjności niż na podstawie wyroku TK (por. wyroki: z 4 października 2000 r., sygn. P. 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189; z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/A/2001, poz. 5). Jednak w szczególnej sytuacji kolizji ustawy z prawem wspólnotowym uprawnienie sądu do zadania pytania prawnego zostaje w pewnym sensie ograniczone ze względu na regułę kolizyjną zawartą w art. 91 ust. 2 Konstytucji oraz zasady stosowania prawa wspólnotowego, przede wszystkim zasadę bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego w wypadku kolizji z ustawą.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

Dokument nr 2.3.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 20 maja 2009 r. (Sygn. akt Kpt 2/08)*

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Marian Grzybowski – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Andrzej Rzepliński
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,
protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 27 marca i 20 maja 2009 r., wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 października 2008 r. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Prezesem Rady Ministrów, dotyczącego określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania stanowiska państwa,

p o s t a n a w i a:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów w wykonywaniu swych konstytucyjnych zadań oraz kom-

*Sentencja postanowienia została ogłoszona dnia 28 maja 2009 r. w M. P. Nr 32, poz. 478.

petencji kierują się zasadą współdziałania władz, wyrażoną w Preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej, może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta Rzeczypospolitej określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji.
3. Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji, ustala stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko.
4. Udział Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga współdziałania Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Celem współdziałania jest zapewnienie jednolitości działań podejmowanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami.
5. Współdziałanie Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwia odniesienie się Prezydenta Rzeczypospolitej – w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji – do stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalanego przez Radę Ministrów. Umożliwia też sprecyzowanie zakresu i form zamierzonego udziału Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Wniosek Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego.

1.1. Wnioskiem z 17 października 2008 r. Prezes Rady Ministrów – na podstawie art. 192 w związku z art. 189 Konstytucji RP oraz art. 53 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego „o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Prezesem Rady Ministrów w przedmiocie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania [na nich] stanowiska Państwa”. Przedmiotem sporu kompetencyjnego jest zatem kompetencja reprezentowania Rzeczy-

pospolitej Polskiej (jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej) na posiedzeniach organu Unii, tj. Rady Europejskiej, i powiązana z nią kompetencja przedstawiania na tych posiedzeniach stanowiska Rzeczypospolitej.

1.2. W ocenie wnioskodawcy – Prezesa Rady Ministrów (dalej: wnioskodawca) przedmiotem sporu kompetencyjnego „jest konkretne działanie, które określić można jako »wiążące ustalenie składu delegacji RP na posiedzenie Rady Europejskiej«”.

Wnioskodawca kwalifikuje występujący – jego zdaniem – spór kompetencyjny jako „spór pozytywny dotyczący rozbieżności stanowisk Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów co do kompetencji w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej Polski poprzez udział i prezentowanie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach Rady Europejskiej”. Spór ten – w interpretacji wnioskodawcy – sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy o uczestniczeniu w posiedzeniach Rady Europejskiej Prezydenta RP decyduje on samodzielnie, czy też – uwzględniając konstytucyjną pozycję i kompetencje poszczególnych organów państwa – ostateczna decyzja w tym zakresie (w razie niezgodnienia stanowiska między Prezydentem wyrażającym chęć uczestnictwa w posiedzeniu Rady Europejskiej i premierem) należy do Prezesa Rady Ministrów.

Istota sporu – w ocenie wnioskodawcy – sprowadza się do okoliczności, że Prezydent RP uznaje, że jest władny samodzielnie (niezależnie od stanowiska Rady Ministrów) podjąć decyzję o swym uczestniczeniu w posiedzeniu Rady Europejskiej. Z kolei Prezes Rady Ministrów uznaje, iż to on uprawniony jest do wyznaczenia całego składu delegacji Rzeczypospolitej Polskiej. Wynikiem tego jest konstatacja, że udział Prezydenta RP (w posiedzeniach Rady Europejskiej) powinien dotyczyć wyłącznie przypadków uzgodnionych z Prezesem Rady Ministrów, który uwzględni udział Prezydenta Rzeczypospolitej w składzie wyznaczanej przez siebie delegacji.

1.3. Zgodnie z art. 192 Konstytucji Prezes Rady Ministrów należy do grupy podmiotów, którym Konstytucja przyznaje *expressis verbis* uprawnienie do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o TK spór kompetencyjny pozytywny ma miejsce wówczas, gdy dwa (lub więcej) centralne konstytucyjne organy państwa „uznały się za właściwe” do rozstrzygnięcia określonej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie. Winno to być rozumiane w ten sposób, że pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa występuje spór co do właściwości rzeczowej (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 176). W tym znaczeniu spór odnosi się do kompetencji decydowania o udziale Prezydenta RP w konkret-

nym posiedzeniu Rady Europejskiej oraz kompetencji do przedstawiania na forum tej Rady stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sytuacjach zgłoszenia przez Prezydenta gotowości udziału w danym posiedzeniu.

W ocenie wnioskodawcy, istotą przedstawionego sporu kompetencyjnego jest realnie występująca rozbieżność stanowisk co do zakresu kompetencji przysługujących stronom tego sporu. Chodzi o prawnie uzasadnioną zdolność organów do „skonkretyzowanego aktualizowania (...) potencjalnego obowiązku działania, sformułowanego przez prawo” (J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 292). Według wnioskodawcy, rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego pozwoliłoby na bardziej precyzyjne określenie kształtu prawnego i zakresu kompetencji centralnych konstytucyjnych organów państwa, pozostających w sporze.

Zdaniem wnioskodawcy, warunkiem uznania rozbieżności stanowisk organów za spór kompetencyjny (w rozumieniu art. 189 Konstytucji) jest to, by rozbieżność: a) polegała na wystąpieniu odmiennych i niedających się równolegle zastosować interpretacji przepisu konstytucyjnego, b) dotyczyła konkretnej sytuacji. Tym samym, w ocenie wnioskodawcy, rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego nie może polegać wyłącznie na abstrakcyjnej wykładni przepisów. Winno mieć atrybuty rozstrzygnięcia realnego sporu prawnego.

1.4. Uzasadniając realny wymiar sporu kompetencyjnego, którego dotyczy wniosek, wnioskodawca wskazał, że spór ten zaistniał w szczególności na tle odbytego w dniach 15-16 października 2008 r. w Brukseli posiedzenia Rady Europejskiej poświęconego problematyce kryzysu finansowego, bezpieczeństwa energetycznego oraz pakietu: energia – klimat.

W związku ze wskazanym posiedzeniem Rady Europejskiej Prezydent Rzeczypospolitej publicznie przedstawił swój pogląd, że zamierza wziąć udział w tym posiedzeniu Rady Europejskiej i że może samodzielnie zdecydować – bez względu na stanowisko Prezesa Rady Ministrów – o swoim uczestnictwie w posiedzeniu Rady Europejskiej. Pogląd ten, wyrażony najpierw w enuncjacjach prasowych, został uzewnętrzniony w analizie prawnej kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej zamieszczonej na stronie internetowej Kancelarii Prezydenta RP (13 października 2008 r., tj. na dwa dni przed istotnym tu posiedzeniem Rady Europejskiej).

Stanowisko to Prezydent Rzeczypospolitej przedstawił Prezesowi Rady Ministrów w trakcie spotkania 13 października 2008 r. Zostało ono zrelacjonowane na konferencji prasowej po wspomnianym tu spotkaniu. Realnym przejawem stanowiska Prezydenta Rzeczypospolitej było – w ocenie wnioskodawcy – uczestnictwo Prezydenta RP w posiedzeniu Rady Europejskiej

w Brukseli (15-16 października 2008 r.) „wbrew decyzji Prezesa Rady Ministrów ustalającej skład reprezentacji Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu Rady”.

1.5. W uzasadnieniu wniosku Prezes Rady Ministrów podkreślił, że zgodnie z Konstytucją, wewnętrzną i zagraniczną politykę Rzeczypospolitej Polskiej prowadzi Rada Ministrów. Sprawuje ona ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. W ocenie Prezesa Rady Ministrów, prowadzenie polityki zagranicznej odbywa się również przez reprezentowanie Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach Rady Europejskiej i wyrażanie na nich stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, wynika stąd, że „ostateczna decyzja w sprawie osób reprezentujących RP na szczycie Rady Europejskiej należy do Premiera Rządu, zatem udział w szczycie Prezydenta RP powinien dotyczyć przypadków uzgodnionych z Prezesem Rady Ministrów, który uwzględni to w składzie wyznaczonej przez siebie delegacji”.

1.6. Tak sformułowane stanowisko znalazło uzewnętrznienie w uchwale nr 196 Rady Ministrów z dnia 9 października 2008 r. w sprawie reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w obradach Rady Europejskiej (M.P. Nr 75, poz. 674; dalej: uchwała nr 196). Uchwała ta mieści unormowanie, zgodnie z którym skład delegacji RP na posiedzenie Rady Europejskiej wyznacza Prezes Rady Ministrów.

Na podstawie uchwały nr 196 Prezes RM wyznaczył delegację w składzie: Prezes Rady Ministrów, Minister Spraw Zagranicznych oraz Minister Finansów. Informacja o składzie tej delegacji została przedstawiona Prezydentowi RP w trakcie spotkania Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów 13 października 2008 r.

1.7. W ujęciu wnioskodawcy spór kompetencyjny przedstawiony do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu dotyczy „rozbieżności co do zakresu kompetencji między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, tj. Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów”. W szczególności odnosi się do wskazania podmiotu organu państwa, „który jest uprawniony do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania [na nich] stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej”. Zdaniem wnioskodawcy, spór znajduje odniesienie do „konkretnego działania, które ogólnie określić można jako »wiążące ustalenie składu delegacji RP na posiedzenie Rady Europejskiej«”.

Zdaniem wnioskodawcy, spór polega na tym, że Prezydent RP uznaje, iż jest władny niezależnie od stanowiska Rady Ministrów podjąć decyzję o swym uczestnictwie w posiedzeniu Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów uważa natomiast, że tylko on jest uprawniony do wyznaczania pełne-

go składu delegacji Rzeczypospolitej Polskiej. W jego ocenie, udział Prezydenta Rzeczypospolitej w posiedzeniach Rady Europejskiej może dotyczyć wyłącznie przypadków uzgodnionych przez Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów.

Wnioskodawca zwrócił uwagę zarówno na aktualny jak i perspektywny wymiar tego sporu kompetencyjnego. Posiedzenia Rady Europejskiej odbywają się cyklicznie, co najmniej dwukrotnie w ciągu każdego sześciu miesięcy. Niezależnie więc od okoliczności, że wskazany we wniosku spór zaistniał w związku z konkretnym posiedzeniem Rady Europejskiej (odbyłym 15-16 października 2008 r. w Brukseli), Prezydent Rzeczypospolitej podtrzymuje swe stanowisko również w odniesieniu do przyszłych posiedzeń Rady Europejskiej. W ocenie wnioskodawcy, okoliczność ta przemawia dodatkowo na rzecz spełnienia podmiotowych oraz przedmiotowych przesłanek sporu kompetencyjnego w rozumieniu art. 189 Konstytucji, tj. sporu podlegającego rozstrzygnięciu przez Trybunał Konstytucyjny.

1.8. Wnioskodawca, precyzując przedmiot sporu kompetencyjnego, akcentuje znaczenie wyrażonej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu działania organów władzy publicznej. W myśl tej zasady wszystkie działania organów władzy są określone przez prawo. Zdeterminowane prawnie są zarówno podstawa jak i zakres działania organu. Precyzyjne określenie kompetencji organów, tj. wskazanie podstawy prawnej podejmowania określonych przez prawo działań, ma rozstrzygające znaczenie dla możliwości podejmowania określonych działań przez poszczególne organy państwa. Jeśli prawo nie określi wyraźnie kompetencji do działania organu państwa w danym zakresie, kompetencja taka nie istnieje (zob. L. Garlicki, *Uwagi do art. 189, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2007, t. 5, s. 3). Przywołany tu pogląd, zdaniem wnioskodawcy, przyjęty został w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 82 i przywołane tam wcześniejsze orzeczenia Trybunału z okresu obowiązywania „małej konstytucji” z 17 października 1992 r.).

W tym kontekście, zdaniem wnioskodawcy, zasadniczym elementem sporu pozostaje kwestia, czy o swym uczestnictwie w posiedzeniach Rady Europejskiej Prezydent Rzeczypospolitej decyduje samodzielnie, „czy też – uwzględniając konstytucyjną pozycję i kompetencje poszczególnych organów państwa – ostateczna decyzja w tym zakresie (w razie niezgodnienia stanowiska między Prezydentem, wyrażającym chęć uczestnictwa w szczycie i Premierem) należy do Prezesa Rady Ministrów”.

1.9. W uzasadnieniu wniosku Prezes Rady Ministrów odwołuje się również do unormowań traktatowych Unii Europejskiej. Zwraca uwagę w szcze-

gólności na art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) i zawarte tam określenie funkcji Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii. Zgodnie z art. 4 TUE Rada Europejska nadaje Unii impulsy do jej rozwoju i określa ogólne kierunki (*guidelines*) politycznych działań Unii.

Art. 4 TUE określa – co szczególnie istotne – zasady uczestnictwa w posiedzeniach Rady Europejskiej. Stanowi, że w pracach Rady Europejskiej biorą udział „szefowie państw lub rządów” („the Heads of State or of Government”; „les chefs d'État ou de gouvernement des États”; „die Staats- und Regierungschefs”) państw członkowskich Unii oraz Przewodniczący Komisji Europejskiej. Towarzyszą im – odpowiednio – ministrowie spraw zagranicznych oraz członkowie Komisji Europejskiej.

1.10. Traktat o Unii Europejskiej – w art. 4 – nie narzuca państwom członkowskim w pełni ujednoczonych dla każdego z państw członkowskich zasad ich reprezentowania na posiedzeniach Rady Europejskiej. W ocenie wnioskodawcy – Prezesa Rady Ministrów sformułowanie „w skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw lub rządów Państw Członkowskich” ma uzasadnienie historyczne. W szczególności uwzględnia konstytucyjną pozycję prezydenta Francji, różny status premierów w poszczególnych państwach oraz potrzebę równej i zrównoważonej reprezentacji politycznej. Wnioskodawca podkreśla zarazem, że postanowienia art. 4 TUE zostały rozwinięte i skonkretyzowane następnie w Zasadach organizacji posiedzeń Rady Europejskiej, przyjętych na jej posiedzeniu w Sewilli (21 – 22 czerwca 2002 r.). Zasady te określały m.in. aktualną częstotliwość spotkań Rady Europejskiej (dwa razy w ciągu 6 miesięcy), liczbę miejsc przysługujących każdej reprezentacji państwa członkowskiego (dwa) oraz maksymalną liczebność delegacji z każdego z tych państw (do dwudziestu osób).

1.11. W warunkach ogólnego tylko określenia składu reprezentacji poszczególnych państw członkowskich zawartego w obowiązującym państwa członkowskie art. 4 TUE, istotne znaczenie dla wyznaczenia składu reprezentacji w konkretnych państwach członkowskich mają uregulowania prawa krajowego w każdym z państw.

W ocenie wnioskodawcy, w odniesieniu do kwestii uczestnictwa Prezydenta RP w reprezentacji Rzeczypospolitej zasadnicze znaczenie ma – wśród uregulowań prawa krajowego – art. 126 Konstytucji. Przepis ten określa pozycję ustrojową i funkcje Prezydenta RP. Zgodnie z art. 126 Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. W myśl art. 126 ust. 2, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

Zdaniem wnioskodawcy, z konstytucyjnego określenia Prezydenta RP jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” nie można wnosić, że Prezydent pozostaje „najwyższym organem władzy państwowej”. Zgodnie bowiem z art. 10 Konstytucji władza państwowa została podzielona pomiędzy organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Relacje pomiędzy poszczególnymi „władzami” zostały oparte na zasadzie równowagi.

Wnioskodawca, odwołując się do interpretacji doktrynalnej (zob. P. Sarnecki, Uwagi do art. 126, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod. red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, t. 1, s. 3), podkreślił, że zawarte w art. 126 unormowania spełniają potrójną rolę: a) stanowią „punkt wyjścia oraz ustalenie dyrektyw interpretacyjnych dla rozgraniczenia funkcji obu organów władzy wykonawczej”, b) ustalają „dyrektywy interpretacyjne dla ustalenia treści przepisów kompetencyjnych dotyczących urzędu Prezydenta”, c) stanowią „podstawę do podejmowania przez Prezydenta różnych działań o charakterze niewładczym” (takich jak apele, przemówienia, przesłania, konferencje i spotkania).

Wnioskodawca przywołuje też pogląd, że art. 126 Konstytucji nie stanowi samodzielnej normy kompetencyjnej. Zadań organu władzy państwowej nie można bowiem utożsamiać z uprawnieniami do podejmowania jakichkolwiek działań o charakterze władczym. Zdaniem wnioskodawcy, w analogicznym kierunku zmierza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego akcentujące zasadność odróżniania zadań organu władzy publicznej od jego kompetencji. W ocenie wnioskodawcy, kompetencje „jako jedna z prawnych form realizacji zadań, muszą być w sposób wyraźny przyznane przez obowiązujące normy”. Nie jest dopuszczalne wywodzenie ich z zadań nałożonych na dany organ. W odniesieniu do Prezydenta RP zasada ta – zdaniem wnioskodawcy – znalazła wyraz w art. 126 ust. 3 Konstytucji stanowiącym, że Prezydent wykonuje swe zadania „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”.

1.12. W ocenie wnioskodawcy, art. 126 ust. 1 Konstytucji „w głównym stopniu” określa pozycję Prezydenta RP w obrębie realizacji jego konkretnych kompetencji. Zdaniem wnioskodawcy, Prezydent RP zachowuje samodzielną i inicjatywną rolę w kształtowaniu relacji Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, jeśli „nie stoi temu na przeszkodzie konstytucyjny wymóg działania na wniosek innych organów” (Rady Ministrów, jej Prezesa lub Ministra Spraw Zagranicznych), z upoważnienia (np. Sejmu i Senatu przy ratyfikacji określonych umów międzynarodowych) bądź w ramach współdziałania (np. z Prezesem Rady Ministrów i Ministrem Spraw Zagranicznych).

Art. 133 Konstytucji – w przekonaniu wnioskodawcy – określa kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako „reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych”. Przepis ten wylicza bowiem, w szczególności w ust. 1, konkretne uprawnienia Prezydenta.

1.13. Zdaniem wnioskodawcy, podstawowe znaczenie dla określenia kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ma art. 133 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym unormowaniem „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”. W tym kontekście wnioskodawca przypomina, że Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie przejęła klauzuli z art. 32 ust. 1 „małej konstytucji” z 1992 r., przyznającej Prezydentowi „ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zagranicznych”. Konstytucja z 1997 r. gwarantuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi Radzie Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 9).

Z przywołanych tu okoliczności Prezes Rady Ministrów wyprowadza pogląd, że kompetencje Prezydenta RP w sprawach zagranicznych „są ujęte jako wyjątki i zawsze muszą znajdować wyraźną i konkretną podstawę konstytucyjną”. Ponadto – zdaniem wnioskodawcy – z art. 133 ust. 3 Konstytucji wynika „obowiązek poszukiwania kompromisów i – gdy chodzi o Prezydenta – niepodejmowania decyzji i działań, których nie omówiono wcześniej z Premierem bądź ministrem spraw zagranicznych”.

Jednocześnie Prezes Rady Ministrów akcentuje, że z mocy art. 146 ust. 1 Konstytucji prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej RP należy do właściwości Rady Ministrów. Na podstawie art. 146 ust. 2, do Rady Ministrów należą też sprawy polityki państwa niezastrzeżone na rzecz innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Potwierdza to – w ocenie wnioskodawcy – szczególną pozycję Rady Ministrów jako organu „prowadzącego politykę państwa”. Radzie Ministrów powierzona została – zdaniem Prezesa Rady Ministrów – „główna odpowiedzialność za stan spraw publicznych”, będąca rezultatem prowadzenia przez nią polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa.

1.14. Wnioskodawca akcentuje znaczenie art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji. Zgodnie z przywołanym tu unormowaniem, Rada Ministrów „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”. W sferze relacji z organizacjami międzynarodowymi mieszczą się – w ocenie wnioskodawcy – „zadania Rady Ministrów związane z funkcjonowaniem instytucji Unii Europejskiej”. Zdaniem wnioskodawcy, art. 146 ust. 4 pkt 9 nie tylko wskazuje na określone kompetencje Rady Ministrów, ale nadaje Radzie Ministrów „prawną możliwość podejmowania określonych działań”.

Zdaniem wnioskodawcy, z konstytucyjnego przypisania Radzie Ministrów ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z organizacjami międzynarodowymi (w ramach prowadzonej polityki zagranicznej) wynika uprawnienie Prezesa Rady Ministrów „do wyznaczania osób reprezentujących RP na posiedzeniu Rady Europejskiej”. Przemawia za tym zarówno domniemanie właściwości Rady Ministrów, wynikające z art. 146 ust. 2 Konstytucji jak i brak przepisu konstytucyjnego przyznającego Prezydentowi RP uprawnienia w tym zakresie. Za taki przepis – w ocenie wnioskodawcy – nie może być uznany art. 126 ust. 1 Konstytucji. Określa on bowiem ogólną rolę ustrojową (funkcję) Prezydenta RP. Nie nadaje natomiast przypisanym mu zadaniom uprawnień autonomicznych.

1.15. W tym kontekście Prezes Rady Ministrów wyraził pogląd, że przekonanie Prezydenta Rzeczypospolitej o przysługujących mu – z racji sprawowania funkcji najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej – uprawnieniach do uczestnictwa w „szczytach” Rady Europejskiej i przedstawiania tam stanowiska Rzeczypospolitej nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Zdaniem wnioskodawcy, „wskazanie bowiem w ustawie zasadniczej statusu Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela nie jest wystarczającą podstawą do podejmowania aktów reprezentacji – samodzielnych w sprawach o wymiarze symbolizującym państwo (składanie oświadczeń woli w imieniu państwa) czy podejmowania konkretnych decyzji”. Niezbędna w tym zakresie jest możliwość powołania się na przepisy formułujące normy kompetencyjne.

Wnioskodawca przywołuje pogląd doktrynalny (zob. P. Sarnecki, Uwagi do art. 126, *op.cit.*, s. 5), że określenie „przedstawiciel” – oznaczające „przedstawianie sobą” Rzeczypospolitej Polskiej – odnosi się do sytuacji „czystego” przedstawicielstwa. Dotyczy sytuacji, w których Prezydent nie spełnia żadnych innych działań poza „reprezentowaniem państwa” (tj. obecnością w danym miejscu i czasie). Wykładnię tę uzasadnia – wedle wnioskodawcy – charakter urzędu Prezydenta RP, w ujęciu przyjętym przez ustrojodawcę.

1.16. W ocenie wnioskodawcy przyjętą we wniosku wykładnię unormowań Konstytucji wspomagają argumenty, wynikające z pozycji i roli Rady Europejskiej. Rada Europejska nie stanowi aktów prawnych, podejmuje natomiast inicjatywy i decyzje głównie polityczne. Przyjmują one formalną postać konkluzji Prezydencji Unii Europejskiej. Zgodnie z tzw. zasadami sewilskimi z czerwca 2002 r. konkluzje te winny być możliwie zwarte i precyzyjne. Mieszczą one decyzje i wytyczne przyjęte przez Radę Europejską na konkretnym jej posiedzeniu.

W przekonaniu Prezesa Rady Ministrów, „zakres działania Rady (Europejskiej) obejmuje (...) głównie dziedziny koherentne z poszczególnymi

działami administracji rządowej, a zatem jednoznacznie objęte kompetencją Rady Ministrów”. Realizacja przyjętych przez Radę konkluzji „musi sprowadzać się do zgodnego z nimi kreowania polityki państw członkowskich”. Zdaniem wnioskodawcy to „w jednoznaczny sposób prowadzi do wniosku, że prawo wskazania osób reprezentujących kraj członkowski ma organ, w którego kompetencji leży prowadzenie wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa”, tj. Rada Ministrów.

W ocenie wnioskodawcy, za przyznaniem spornych kompetencji do wyznaczenia składu reprezentacji Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenia Rady Europejskiej przemawiają nadto względy funkcjonalne. Wobec ponoszenia odpowiedzialności przed Sejmem za całość polityki zagranicznej przez Radę Ministrów (i przez jej poszczególnych członków, w tym zwłaszcza – Ministra Spraw Zagranicznych), nie mogą funkcjonować w tym zakresie inne organy państwa, wyłączone ze wskazanej tu odpowiedzialności. Odmienne rozwiązanie sprawiłoby, że odpowiedzialność Rady Ministrów byłaby iluzoryczna, zaś funkcja kontrolna Sejmu – istotnie ograniczona.

Prezes Rady Ministrów uznaje za oczywiste, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie ponosi odpowiedzialności przed Sejmem”. W tych warunkach – zdaniem wnioskodawcy – „wszelkie próby wykładni konstytucyjnego sformułowania »współdziałanie w zakresie polityki zagranicznej«, prowadzące do przyznania Prezydentowi jakiegoś wyinterpretowanego zakresu uprawnień samoistnych w polityce zagranicznej naruszają kompetencje Rady Ministrów i stanowią wykładnię *contra legem*”.

Wnioskodawca stoi też na stanowisku, że „uprawnień takich nie można (...) wywodzić z konstytucyjnego określenia Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej”. Stanowiłoby to bowiem „nie dopuszczalne domniemanie kompetencji wbrew konstytucyjnej zasadzie legalizmu”.

1.17. Zdaniem wnioskodawcy, ostateczne prawo podjęcia decyzji w sprawie uczestnictwa w posiedzeniach Rady Europejskiej przysługujące Prezesowi Rady Ministrów nie wyklucza możliwości wzięcia udziału przez Prezydenta RP w posiedzeniu tej Rady. Winno to jednak – wedle wnioskodawcy – dotyczyć okoliczności szczególnych, zwłaszcza „szczytów” nadzwyczajnych – poświęconych ekstraordynaryjnym okolicznościom mającym wpływ np. na bezpieczeństwo Polski.

Wedle wnioskodawcy, decyzja Prezydenta RP w sprawie udziału w takim posiedzeniu powinna być podjęta w wyniku współdziałania Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów, w ramach art. 133 ust. 3 Konstytucji. Prezydent byłby zobowiązany wyłącznie do przedstawiania stanowiska, które zostało uprzednio uzgodnione z Prezesem Rady Ministrów

i Ministrem Spraw Zagranicznych. Zdaniem wnioskodawcy, „konstytucyjne prawo do wiążącego ukształtowania i zaprezentowania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu Rady Europejskiej” ma Rada Ministrów, reprezentowana przez Prezesa Rady Ministrów.

1.18. Stosownie do wymogów w art. 53 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (precyzującym niezbędne składniki wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego) wnioskodawca wskazał – jako naruszone w jego przekonaniu – następujące przepisy Konstytucji: art. 126 ust. 1, art. 133 ust. 3 oraz art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 w związku z art. 148 pkt 1, 4 i 5.

Naruszenie to polegało, wedle przekonania wnioskodawcy, na wyinterpretowaniu z art. 126 ust. 1 samoistnych uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej do wzięcia udziału w posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli (15 – 16 października 2008 r.) wbrew wyraźnemu stanowisku Prezesa Rady Ministrów. Zdaniem wnioskodawcy, stanowiło to wkroczenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej w kompetencje Prezesa Rady Ministrów określone w art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 w związku z art. 148 pkt 1, 4 i 5 Konstytucji. Wykładnia i realizacja kompetencji przez Prezydenta RP wykroczyła, w ocenie wnioskodawcy, poza zakres uprawnień określony w art. 133 ust. 3 Konstytucji.

Za rozstrzygnięciem sporu kompetencyjnego przemawia interes publiczny, jego wszczęcie (i rozstrzygnięcie) uzasadnia ponadto stwierdzenie niemożności poprawnego rozstrzygnięcia przez organ (tu: Prezesa Rady Ministrów) konkretnej sprawy.

II

2. Stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie wniosku Prezesa Rady Ministrów.

2.1. Pismem z 21 listopada 2008 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przekazał Trybunałowi Konstytucyjnemu swe stanowisko w sprawie wniosku Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego.

Zasadnicze elementy stanowiska Prezydenta RP, sformułowanego zgodnie z art. 27 pkt 4 w związku z art. 33 ustawy o TK, sprowadzają się do stwierdzeń, że:

„I. Wniosek Prezesa Rady Ministrów nie spełnia kryteriów sporu kompetencyjnego, o którym mowa w art. 189 Konstytucji w związku z art. 53 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

II. Uczestnictwo Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniu Rady Europejskiej w składzie delegacji Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie od stanowiska Prezesa Rady Ministrów, nie narusza art. 126

ust. 1, art. 133 ust. 3 oraz art. 146 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 pkt 9 w związku z art. 148 pkt 1, 4 i 5 Konstytucji”.

2.2. W pierwszej kolejności Prezydent RP odniósł się do zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego w sprawach sporów kompetencyjnych. Prezydent przywołał w szczególności art. 53 ust. 1 obowiązującej ustawy o TK, zwracając uwagę na określenie natury „pozytywnego” oraz „negatywnego” sporu kompetencyjnego.

Prezydent RP przywołał w tym miejscu postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 2008 r. (sygn. akt. Kpt 1/08). Przypomniał, że sformułowania użyte w art. 53 ust. 1 ustawy o TK: „uznały się za właściwe” i „wydały rozstrzygnięcie”, należy pojmować w kategoriach występującego pomiędzy konstytucyjnymi centralnymi organami państwa sporu co do ich właściwości rzeczowej. Winien to być spór rzeczywisty, a nie tylko teoretyczny (tj. potencjalny), u podłoża którego mogłoby leżeć wyłącznie dążenie do wyprzedzającego spór uzyskania wiążącej wykładni Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem Prezydenta RP, sporem kompetencyjnym podlegającym kognicji Trybunału jest jedynie „pytanie o kompetencję (o jej istnienie bądź nieistnienie oraz o jej kształt prawny) oraz o »zbieg (konflikt) kompetencji«”. Niedopuszczalne jest natomiast orzekanie w ramach procedury właściwej dla sporów kompetencyjnych o „możliwość kwestionowania innych aspektów działania organów co do ich zgodności z prawem”. Zachowania Prezydenta, „podejmowane w ramach wykonywania przysługujących mu kompetencji, nie podlegają – jako takie – ocenie Trybunału Konstytucyjnego”.

Prezydent zwrócił też uwagę, że w postanowieniu z 23 czerwca 2008 r. (sygn. akt Kpt 1/08) Trybunał uznał za istotną dla oceny charakteru i rangi czynności Prezydenta RP rolę (funkcję) ustrojową „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej”, określoną w art. 126 ust. 1 Konstytucji. W dalszej części uzasadnienia podkreślił (powołując się na pogląd prof. P. Sarneckiego), że Prezydent, będąc najwyższym przedstawicielem RP, pozostaje jednocześnie gwarantem ciągłości władzy państwowej.

2.3. Funkcja najwyższego przedstawiciela RP oznacza metaforyczne „uobecnianie Państwa Polskiego” w sytuacjach, w których prawo – krajowe i międzynarodowe – jak i pewne zwyczaje wymagają uobecnienia Rzeczypospolitej przez konkretną osobę. Prezydent RP reprezentuje swą osobą państwo polskie w sposób ciągły, samą swą obecnością, nawet jeżeli nie podejmuje żadnego konkretnego działania. Pewne akty publiczne wymagają, zgodnie z tradycją, dokonania ich z zaangażowaniem państwa i dlatego zostają konstytucyjnie zastrzeżone dla Prezydenta. Nie musi przy tym chodzić o szczególną moc wiążącą takich aktów. Mogą to być także akty formal-

nie pozbawione mocy prawnej, ale „szczególnie uroczyste, czy też szczególnie dobitnie podkreślające zaangażowanie samego Państwa”. Prezydent RP jest „symbolem Państwa i w tym znaczeniu [je] reprezentuje”.

Prezydent RP jako gwarant ciągłości władzy państwowej winien dążyć do zachowania podstawowych wartości państwowości polskiej, zwłaszcza mających charakter trwały i niezmienny. W ocenie Prezydenta wartości te nie mogą być usunięte w trakcie ustalania bieżącej (oraz długofalowej) polityki, przy wytyczaniu nawet najodleglejszych celów rozwoju. Muszą być przyjmowane jako pewniki, jako trwałe punkty odniesienia. W opinii Prezydenta, „jest logiczne i zrozumiałe”, że ich gwarantem „staje się osoba, będąca jednocześnie najwyższym reprezentantem (...) państwowości”. Zdaniem Prezydenta (idącego tropem interpretacji doktrynalnej – por. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 31), przepisy art. 126 ust. 1 i 2 „wyrażają (...) w sposób niedwuznaczny, wizję Prezydenta aktywnego, czynnie włączającego się w bieg spraw państwowych i ingerującego weń w miarę posiadanych możliwości”. Prezydent RP, „występując jako głowa państwa, a zwłaszcza jako arbiter polityczny (gwarant ciągłości władzy) winien w tym charakterze funkcjonować na bieżąco, »trzymać rękę na pulsie« całego biegu spraw państwowych”, przestrzegać tych wartości, do których „powołany jest konstytucyjnie i aktywnie wspierać ich dochowywanie, zarówno pobudzając do odpowiedniego działania, jak i przeciwstawiając się wszelkim próbom ich naruszenia”.

2.4. Prezydent RP nie prowadzi polityki zagranicznej (jej prowadzenie art. 146 ust. 1 powierza bowiem Radzie Ministrów). Niemniej jego zadania, określone w art. 126 ust. 2 Konstytucji, mają wielorakie odniesienia do jej prowadzenia przez rząd. Art. 133 ust. 3 Konstytucji - w ocenie Prezydenta RP - adresuje powinność współdziałania w zakresie polityki zagranicznej nie tylko do Prezydenta, ale także do Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra. Powinność ta wynika bowiem wprost z Preambuły do Konstytucji, traktującej *expressis verbis* o „współdziałaniu władz”. Z powinności współdziałania wynikają konkretne obowiązki, w tym: wzajemnego informowania się o wszystkich ważniejszych zamiarach, kształtowania projektów ważniejszych decyzji, wzajemnego inspirowania się w sferze prowadzonej polityki zagranicznej.

2.5. Z art. 10 ust. 2 Konstytucji wynika zasada dualizmu organów władzy wykonawczej. Jej następstwem jest funkcjonowanie Prezydenta RP oraz Rady Ministrów jako dwóch wyodrębnionych organizacyjnie, kompetencyjnie oraz funkcjonalnie piastunów tej władzy. Prezydent RP w wykonywaniu swych konstytucyjnych (i ustawowych) zadań i kompetencji działa niez-

leżnie od Rady Ministrów i „na własny rachunek”. Nie ponosi odpowiedzialności politycznej wobec Sejmu i nie podlega kontroli sejmowej. Za swą działalność odpowiada prawnie (konstytucyjnie) w razie naruszenia prawa (zgodnie z art. 145 Konstytucji).

Niepołączalność pełnienia urzędu Prezydenta z innymi funkcjami publicznymi (państwowymi) służy zachowaniu dystansu piastuna tej funkcji w stosunku do pozostałych konstytucyjnych organów państwa. Nie oznacza jednakże absolutnej apolityczności Prezydenta RP w piastowaniu urzędu. Na rzecz politycznego zaangażowania Prezydenta działają zasady jego wyboru jak i - zdaniem Prezydenta - „powierzone mu funkcje państwa”. Wszystkie wskazane tu okoliczności, niezależnie od powierzenia przez ustrojodawcę „prowadzenia polityki zagranicznej” Radzie Ministrów, uzasadniają aktywność Prezydenta RP wyrażającą się m.in. w jego osobistym uczestnictwie w posiedzeniach Rady Europejskiej jako politycznego organu Unii Europejskiej.

2.6. W ocenie Prezydenta RP wystąpienie realnego sporu kompetencyjnego uwarunkowane jest wydaniem przez podmiot pozostający w sporze rozstrzygnięcia w danej sprawie. W przeciwnym wypadku ma miejsce jedynie zakwestionowanie przez centralny konstytucyjny organ państwa kompetencji innego organu państwa, wynikających z Konstytucji bądź ustawy. Prezydent podkreślił zarazem, że sam sposób wykonywania przez centralne organy konstytucyjne państwa ich kompetencji nie może być przedmiotem oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny w trybie właściwym dla sporów kompetencyjnych. Nie występują tu bowiem znamiona sporu kompetencyjnego.

Prezydent RP akcentuje w swym stanowisku potrzebę uwzględnienia treści art. 54 ust. 1 ustawy o TK. Przepis ten przewiduje powinność zawieszenia postępowania przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny. Ustawa o TK dopuszcza także możliwość podjęcia przez Trybunał postanowienia o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych, w tym o zawieszeniu czynności egzekucyjnych gwoździ zapobieżenia poważnym szkodom lub w wypadkach podyktowanych szczególnie ważnym interesem społecznym (art. 54 ust. 2 ustawy o TK).

Zdaniem Prezydenta RP, postanowienia art. 54 ust. 1 ustawy o TK winny być interpretowane w kontekście przepisów proceduralnych, przewidujących między innymi obligatoryjne zawieszenie postępowania przed organami prowadzącymi spór. Brak możliwości zawieszenia postępowania toczącego się przed Prezydentem RP oraz przed Prezesem Rady Ministrów przemawia – w ocenie Prezydenta RP – przeciwko uznaniu realnej rozbież-

ności stanowisk pomiędzy tymi organami konstytucyjnymi za spór kompetencyjny w ścisłym tego określenia znaczeniu.

2.7. Prezydent RP poddał analizie okoliczności faktyczne, które wnioskodawca – Prezes Rady Ministrów – potraktował jako przesłanki wystąpienia sporu kompetencyjnego. Przedmiotem oglądu stały się w szczególności następujące okoliczności faktyczne:

- a) podjęcie przez Radę Ministrów uchwały nr 196 z dnia 9 października 2008 r. w sprawie reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w obradach Rady Europejskiej (M.P. Nr 75, poz. 674) potwierdzającej stanowisko, że skład delegacji RP na posiedzenie Rady Europejskiej wyznacza Prezes Rady Ministrów;
- b) uczestnictwo Prezydenta RP w posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli (15-16 października 2008 r.), „wbrew decyzji Prezesa Rady Ministrów ustalającej skład reprezentacji Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu Rady”.

III

3. Stanowisko Prokuratora Generalnego.

3.1. Prokurator Generalny w piśmie z 16 grudnia 2008 r. zajął stanowisko, że kompetencja do ustalania składu delegacji państwowej na posiedzenie Rady Europejskiej – zgodnie z art. 148 pkt 4 w związku z art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 9 Konstytucji – przysługuje Prezesowi Rady Ministrów i nie przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej.

W uzasadnieniu swego stanowiska Prokurator rozważył, w pierwszej kolejności, czy wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego spełnia wszystkie kryteria sporu kompetencyjnego. Jego zdaniem, o ile nie ma wątpliwości, że od strony podmiotowej kryteria te zostały spełnione, o tyle mogą się one nasuwać przy rozpatrywaniu, czy wniosek spełnia wymogi sporu kompetencyjnego od strony przedmiotowej.

Prokurator Generalny stwierdził, iż przyjmując jako założenie wniosku, że do Prezesa Rady Ministrów należy kompetencja do wyznaczania składu delegacji państwowej, realizującej politykę zagraniczną państwa, konieczna staje się ocena, czy decyzja Prezydenta o uzupełnieniu o jego osobę składu wyznaczonej delegacji mieści się w zakresie kompetencji do ustalania składu delegacji.

Zdaniem Prokuratora, należy uznać, że podjęcie decyzji o udziale w delegacji, której skład został już określony przez Prezesa Rady Ministrów, stanowi uzupełnienie decyzji Prezesa Rady Ministrów, a więc jest aktem z zakresu kompetencji do ustalania składu delegacji. Mimo iż Prezydent RP, de-

cydując o swym udziale w składzie delegacji, nie dokonywał formalnego aktu zmieniającego decyzję Prezesa Rady Ministrów, w rzeczywistości takiej zmiany dokonał. Zdaniem Prokuratora Generalnego, Prezydent RP dokonał faktycznej czynności z zakresu kompetencji ustalania składu delegacji, wobec czego należy uznać, że wniosek spełnia kryterium przedmiotowe sporu kompetencyjnego.

Prokurator Generalny uznał też, że rozstrzygnięcie sporu dotyczy wyłącznie kompetencji do ustalania składu delegacji na posiedzenia Rady Europejskiej, a nie innych kwestii związanych z realizacją konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych.

3.2. W ocenie Prokuratora Generalnego, pewne trudności nastręcza odnalezienie szczegółowej normy kompetencyjnej, która *expressis verbis* przyznawałaby kompetencję do ustalania składu delegacji jednemu z organów egzekutywy. Analiza art. 146 ust. 1 i 2, wskazanego we wniosku jako źródło tej kompetencji, prowadzi do stwierdzenia, że polityka zagraniczna jest prowadzona przez Radę Ministrów i stanowi jedną z dziedzin jej polityki. Z kolei art. 148 pkt 4 Konstytucji stanowi, że Prezes Rady Ministrów zapewnia wykonywanie i określa sposoby wykonywania polityki Rady Ministrów. Zdaniem Prokuratora Generalnego, niezbędne jest więc rozważenie kwestii, czy zapewnienie wykonywania polityki zagranicznej państwa, będącej polityką Rady Ministrów, oraz określenie sposobów jej wykonywania obejmuje swym zakresem kształtowanie składu delegacji państwowej na posiedzenia Rady Europejskiej. W opinii Prokuratora, odpowiedź na to pytanie powinna być pozytywna - ustalenie składu delegacji na posiedzenie Rady Europejskiej uważa on za akt zapewniający i określający sposób wykonywania polityki zagranicznej.

3.3. Zdaniem Prokuratora Generalnego, brzmienie art. 4 TUE wskazuje na to, że w posiedzeniach Rady Europejskiej z ramienia Rzeczypospolitej mógłby brać udział zarówno Prezes Rady Ministrów, jako szef rządu, jak i Prezydent RP, jako szef państwa, jednoosobowo, ewentualnie obaj łącznie. Opowiedzenie się za dopuszczalnością modelu mieszanego, zdaniem Prokuratora, wymaga odnalezienia w normach konstytucyjnych rozwiązań proceduralnych, które pozwolą na unikanie podobnych konfliktów w przyszłości, ponieważ udział w posiedzeniach Rady Europejskiej każdorazowo będzie wymagał określenia, który z organów konstytucyjnych będzie reprezentował Rzeczpospolitą.

Prokurator Generalny stoi na stanowisku, że w art. 148 pkt 4 Konstytucji mieści się kompetencja Prezesa Rady Ministrów do ustalania składu delegacji, w tym określenia, w granicach wynikających z art. 4 TUE, który ze wskazanych tam podmiotów ma wziąć udział w danym posiedzeniu Rady.

Oczywiste, zdaniem Prokuratora, jest to, że Prezes Rady Ministrów nie może w sposób władczy przesądzić, bez zgody Prezydenta Rzeczypospolitej, o udziale Prezydenta w delegacji. Może tego dokonać wyłącznie za zgodą lub na wniosek Prezydenta, ponieważ wzajemne stosunki w tym zakresie obu organów egzekutywy muszą polegać na współdziałaniu. Z art. 133 ust. 3 Konstytucji wynika bowiem obowiązek współdziałania obu tych organów, mimo że bezpośrednim adresatem tego przepisu jest Prezydent RP. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie da się przyjąć, że możliwe byłoby współdziałanie Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów bez uznania, że obowiązek współdziałania spoczywa także na Prezesie Rady Ministrów.

3.4. W ocenie Prokuratora Generalnego podjęcie decyzji o udziale w składzie delegacji państwowej i zgłoszenie tej decyzji przez Prezydenta RP należy uznać za akt urzędowy Prezydenta, o którym mowa w art. 144 ust. 2 Konstytucji i który wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie ma podstaw, by akt ten zaliczyć do aktów zwolnionych od kontrasygnaty, ponieważ wśród tego rodzaju aktów (wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji) nie da się odnaleźć decyzji o udziale Prezydenta Rzeczypospolitej w oficjalnej delegacji państwowej. Zdaniem Prokuratora, należy stwierdzić zatem, że normy ustawy zasadniczej nie pozwalają Prezydentowi na ważne z prawnego punktu widzenia, samodzielne podejmowanie decyzji o swoim udziale w delegacji wykonującej zadania z zakresu polityki zagranicznej państwa. Kompetencja wyznaczania składu delegacji przysługuje Prezesowi Rady Ministrów.

3.5. Dodatkowych rozważań, zdaniem Prokuratora Generalnego, wymaga kwestia, czy pozycja ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej nie przyznaje mu uprawnień do reprezentowania państwa w stosunkach międzynarodowych, niezależnie od formalnego ustalenia (wyznaczenia) przedstawicieli państwa do wykonania konkretnego zadania. W przekonaniu Prokuratora, treść istotnych dla tego zagadnienia przepisów konstytucyjnych, tj. art. 126 ust. 1 oraz art. 133, prowadzi do wniosku, że pomimo określenia Prezydenta RP jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, jego kompetencje w zakresie stosunków zewnętrznych nie obejmują samodzielnego występowania w imieniu Rzeczypospolitej w sposób prawnie wiążący państwo jako podmiot prawa i stosunków międzynarodowych. Tego typu samodzielne wystąpienia Prezydenta RP na forum międzynarodowym należałoby uznać za działania niewładcze o charakterze czysto deklaracyjnym.

Prokurator Generalny uważa, że nawet gdyby traktować decyzję Prezydenta o jego udziale w składzie delegacji, realizującej zadania z zakresu polityki zagranicznej, jako działania niezależne od trybu ustalania składu tej

delegacji przez Prezesa Rady Ministrów, należałoby stwierdzić, że nie mieści się ona w zakresie ukształtowanych przez Konstytucję kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

IV

1. Rozprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym w dniu 27 marca 2009 r.

1.1. Na rozprawę 27 marca 2009 r. stawili się umocowani przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego. W imieniu wnioskodawcy występowali – Prezes Rządowego Centrum Legislacji (RCL) Maciej Berek i dyrektor Biura Prawnego RCL Piotr Gryśka. Stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prezentowali jego przedstawiciele: Szef Kancelarii Prezydenta RP Piotr Kownacki i podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP Andrzej Duda oraz pełnomocnik Prezydenta RP prof. dr hab. Dariusz Dudek. W imieniu Prokuratora Generalnego stawili się: zastępca Prokurata Generalnego prokurator Andrzej Pogorzelski oraz prokurator Prokuratury Krajowej Andrzej Stankowski.

Przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów podtrzymali wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego przez Trybunał Konstytucyjny, a także argumentację zawartą w uzasadnieniu wniosku.

Przedstawiciele Prezydenta RP podtrzymali stwierdzenia zawarte w piśmie Prezydenta. Podkreślili, że w ocenie Prezydenta RP wniosek Prezesa Rady Ministrów nie spełnia kryteriów sporu kompetencyjnego, o których mowa w art. 189 Konstytucji w związku z art. 53 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przedstawiciele Prezydenta RP zaprezentowali zasadnicze argumenty, na których Prezydent oparł swe stanowisko. Ponadto pełnomocnik Prezydenta RP przedłożył pismo procesowe, będące uzupełnieniem argumentacji przedstawionej w odpowiedzi na wniosek.

Przedstawiciele Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowisko Prokuratora Generalnego zajęte w piśmie procesowym z 16 grudnia 2008 r. Wnieśli o uznanie, że kompetencja do ustalenia składu polskiej delegacji państwowej na posiedzenie Rady Europejskiej przysługuje Prezesowi Rady Ministrów.

1.2. W kolejnej fazie rozprawy przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów ustosunkował się do poglądu Prezydenta Rzeczypospolitej, że wniosek Prezesa Rady Ministrów nie spełnia kryteriów wymaganych przy rozstrzygnięciu przez Trybunał Konstytucyjny sporu kompetencyjnego. Stwierdził, że spór kompetencyjny zaistniał między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, jego istotą jest rozbieżność stanowisk co do zakresu kompetencji stron sporu, a przedmiotem rozstrzygnięcia jest określenie prawnego

kształtu i zakresu kompetencji centralnych konstytucyjnych organów państwa, które w tym sporze pozostawały.

Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że spór powstał w sytuacji, w której jeden centralny konstytucyjny organ państwa uznał, że w zakresie jego uprawnień mieści się dokonanie pewnego aktu, który inny konstytucyjny centralny organ państwa uznaje za mieszczący się w jego zakresie uprawnień. Dodał, że Prezydent RP, biorąc udział w posiedzeniu Rady Europejskiej, mimo że nie został uwzględniony w składzie delegacji wyznaczonej przez Prezesa Rady Ministrów, dokonał faktycznego uzupełnienia składu tej delegacji, a więc czynności z zakresu ustalania jej składu. Kompetencja ta należy natomiast do Prezesa Rady Ministrów.

Przedstawiciel Prezesa RM podkreślił nadto, że w piśmie Prezydenta RP dokonano niewłaściwej interpretacji skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego wniosku, polegającej na tym, że wnioskodawca wskazuje jako przesłankę zaistnienia sporu kompetencyjnego uchwałę nr 196 Rady Ministrów. Wyjaśnił, że Prezes Rady Ministrów w swoim wniosku odniósł się do tej uchwały wyłącznie dla celów informacyjnych, po wskazaniu szczegółowych przepisów konstytucyjnych stanowiących podstawę wniosku. Zazaczył też, że wskazana uchwała Rady Ministrów nie odnosi się do Prezydenta RP, ani też do jego uprawnień czy obowiązków.

Wskazując na charakter organu Unii Europejskiej, jakim jest Rada Europejska, przedstawiciel wnioskodawcy podkreślił, że w piśmiennictwie za cel tak ogólnego określenia składu Rady Europejskiej w art. 4 TUE uważa się zapewnienie uczestnictwa w Radzie Europejskiej osobom, na których spoczywa zasadniczy ciężar i odpowiedzialność za prowadzenie polityki europejskiej w danym kraju członkowskim Unii.

Przedstawiciel Prezesa RM odniósł się do błędnej – jego zdaniem – interpretacji wniosku, dokonanej przez Prezydenta RP, jakoby wniosek ten mieścił próbę wywiedzenia podległości Prezydenta RP Prezesowi Rady Ministrów. W przekonaniu przedstawiciela Prezesa RM, z określonego we wniosku przedmiotu sporu kompetencyjnego nie da się wywieść twierdzeń tego rodzaju. Ze wskazania wnioskodawcy, iż Prezydent RP jest zobowiązany do współdziałania z Prezesem RM, nie wynika, że zobowiązanie to jest jednostronne; współdziałanie zawsze wymaga aktywności obydwu tych organów.

Przedstawiciel Prezesa RM wskazał także, że obecność Prezydenta RP w sposób wiążący, władczy i stanowczy oddziałuje na skład delegacji. Uznał za słuszne stwierdzenie o pierwszeństwie hierarchicznym Prezydenta RP w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Podkreślił jednak, że trzeba wziąć pod rozwagę kwestię, czy z faktu bycia najwyższym przedstawicie-

lem państwa wynika określona kompetencja oraz czy odrębną kompetencję do działania można – jak twierdzi Prezydent RP – wywodzić z treści art. 126 ust. 1 Konstytucji.

Przedstawiciel wnioskodawcy podkreślił, że w przekonaniu Prezesa Rady Ministrów, rozstrzygnięcie sporu przez Trybunał Konstytucyjny leży w interesie państwa. Doszło bowiem do sytuacji, w której dwa organy władzy wykonawczej, na podstawie odnoszących się do nich przepisów konstytucyjnych, nie znajdują zgodnej odpowiedzi na pytanie, kto jest kompetentny do działania w obszarze mającym istotne znaczenie dla stosunków z Unią Europejską.

1.3. Przedstawiciel Prezydenta RP, odnosząc się do wypowiedzi przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów, wskazał, że we wniosku podkreślono obowiązek Prezydenta Rzeczypospolitej do współdziałania z Prezesem Rady Ministrów, ale brakuje rozważań dotyczących kwestii dwustronności obowiązku współdziałania. Kwestię tę rozwinął w swym stanowisku jedynie Prokurator Generalny.

Przedstawiciel Prezydenta RP zaznaczył też, że oficjalna reprezentacja na posiedzenie Rady Europejskiej w październiku 2008 r. obejmowała trzy osoby – Prezesa Rady Ministrów oraz dwóch ministrów. Tymczasem Traktat o Unii Europejskiej – w ocenie Prezydenta RP – wskazuje, że Rada Europejska gromadzi szefów państw lub rządów (jest to alternatywa zwykła, nie rozłączna). Dopuszczone są więc trzy hipotezy: albo szef państwa (w wypadku Polski Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej) osobiście i wyłącznie, albo premier (Prezes Rady Ministrów) osobiście i wyłącznie, albo Prezydent i premier łącznie reprezentują Rzeczpospolitą Polską. Pełnomocnik Prezydenta RP stwierdził ponadto, że w żadnym wypadku przepis ten nie dopuszcza takiej formuły, która, po pierwsze – eliminowałaby głowę państwa, a po drugie – dopuszczałaby w ramach delegacji udział dwóch ministrów „resortowych”.

Przedstawiciel Prezydenta RP podkreślił, że Prezydent uosabia państwo, wartości egzystencjalne państwa polskiego i jego pozycję także na arenie międzynarodowej (czy w ramach integracji europejskiej), nie zaś aktualną ekipę rządową, która prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa. Zwrócił uwagę na potrzebę rozróżnienia pojęć „reprezentacja państwa” i „delegacja rządowa”. Prezes Rady Ministrów, jako szef delegacji rządowej i szef rządu, jest jednym z reprezentantów państwa polskiego. Prezes RM nie ma – zdaniem Prezydenta RP – kompetencji decydowania tak o uczestnictwie Prezydenta jak i w kwestii odmowy uczestnictwa Prezydenta w reprezentacji państwa polskiego na posiedzenie Rady Europejskiej.

Przedstawiciel Prezydenta RP podkreślił, że art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji ma znaczenie w sferze uprawnień. Pomimo że nie jest samoistnym źródłem wyprowadzenia kompetencji (w sensie prawnym), pozostaje niewątpliwie źródłem „tego rodzaju czynności urzędowych, które polegają na uobecnianiu swoją obecnością państwa polskiego jako takiego”.

W dalszej kolejności, przedstawiciel Prezydenta RP odniósł się do kwestii, która pojawiła się w piśmie Prokuratora Generalnego, a dotyczyła uznania aktu Prezydenta RP (w postaci podjęcia decyzji o udziale w posiedzeniu Rady Europejskiej) za akt urzędowy wymagający kontrasygnaty. W tym kontekście stwierdził, że Konstytucja nie określa wszystkich kompetencji Prezydenta RP w sposób enumeratywny. Nawet w sferze prerogatyw, traktowanych jako wyjątki od zasady kontrasygnaty, dopuszcza się daleko idącą interpretację dla uhonorowania funkcji ustrojowej Prezydenta. Podkreślił ponadto, że udział Prezydenta RP w posiedzeniu Rady Europejskiej nie jest aktem urzędowym, nie jest także aktem urzędowym wymagającym kontrasygnaty i nie jest też nieważnym działaniem urzędowym wobec braku kontrasygnaty czy nieprzedstawienia go do kontrasygnaty. Stwierdził też, że nie nastąpiło wskazywane przez wnioskodawcę naruszenie kompetencji, polegające na wkroczeniu Prezydenta w kompetencje Prezesa Rady Ministrów oraz przekroczeniu własnych kompetencji.

Przedstawiciel Prezydenta RP wskazał, że na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o TK wszczęcie postępowania przed Trybunałem powoduje zawieszenie postępowania przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny. W analizowanej sprawie ani Prezydent Rzeczypospolitej, ani Prezes Rady Ministrów nie prowadzili żadnego postępowania, które wymagałoby zawieszenia. Przedstawiciel Prezydenta stwierdził, że spór toczący się między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów nie ma charakteru sporu kompetencyjnego i jest jedynie próbą ustalenia wiążącej wykładni Konstytucji. W związku z tym podtrzymał wniosek o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

1.4. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, odnosząc się do wypowiedzi przedstawicieli Prezydenta Rzeczypospolitej, stwierdził, że – według niego – aktu Prezydenta Rzeczypospolitej deklarującego swe uczestnictwo w posiedzeniu Rady Europejskiej (wbrew stanowisku Prezesa Rady Ministrów), niezależnie od tego, czy akt ten został wyrażony w formie pisemnej, czy ustnej, nie można traktować jedynie jako czynności urzędowej. Aktowi temu należałoby nadać rangę aktu urzędowego. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie ma konstytucyjnej podstawy prawnej, która pozwalałaby na jednoznaczne przesądzenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej o jego uczest-

nictwie oraz o przedstawieniu własnego stanowiska na posiedzeniu Rady Europejskiej. Gdyby kompetencja ta była przyznana Prezydentowi, to – zdaniem Prokuratora Generalnego – winna ona znaleźć się wśród aktów urzędowych wymagających kontrasygnaty.

Odnosząc się do wypowiedzi przedstawicieli Prezydenta RP, przedstawiciel Prokuratora Generalnego podkreślił, iż nie można przyjmować, że z istnienia zabezpieczeń przed negatywnymi skutkami rozstrzygnięcia nieważnego (bo wydanego przez niewłaściwy organ), którymi są przepisy o zawieszeniu postępowania, wynika, że o wystąpieniu sporu kompetencyjnego decyduje zaistnienie postępowania nadającego się „do formalnego zawieszenia”.

1.5. W kolejnej fazie rozprawy pierwszy z sędziów sprawozdawców zapytał przedstawicieli wnioskodawcy o relacje pomiędzy sformułowaniem zawartym we wniosku, że chodzi o rozstrzygnięcie „sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej a Prezesem Rady Ministrów w przedmiocie określenia centralnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania [na nich] stanowiska Państwa”, a towarzyszącym mu zwrotem, że spór występuje „w razie niezgodnienia stanowiska pomiędzy Prezydentem, wyrażającym chęć uczestnictwa w szczycie, i premierem”. Ponadto sędzia poprosił o wyjaśnienie znaczenia czynności „wiążącego ustalania pełnego składu delegacji Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej” dla rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego. Pytał też o podstawę prawną i granice czynności wyznaczania składu delegacji, oraz o to, czy czynność wyznaczania składu delegacji przez Prezesa RM, jest formą „zapewnienia wykonania polityki Rady Ministrów”, czy „określanie sposobu jej wykonania”. Kolejne pytania dotyczyły znaczenia sformułowań konstytucyjnych: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej” (art. 126 ust. 1), „Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa” (art. 133 ust. 1), a także relacji między konstytucyjnymi pojęciami „prowadzenia polityki Rady Ministrów” i „prowadzenia polityki państwa” oraz między pojęciami „reprezentowania Rzeczypospolitej” i „prowadzenia polityki zagranicznej Rzeczypospolitej”.

W odniesieniu do pozycji ustrojowej i funkcji Prezydenta, sędzia sprawozdawca pytał, kto jest gestorem uprawnienia do „uosabiania Rzeczypospolitej”, a także kto ocenia wiążąco, czy akt reprezentowania Rzeczypospolitej przez Prezydenta RP wkracza w prowadzenie polityki zagranicznej (Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów czy też Prezydent RP w ramach samooceny swojej działalności). Kolejne pytania dotyczyły: wpływu obec-

ności Prezydenta RP na posiedzeniu Rady Europejskiej na możliwość prowadzenia w ramach tego gremium przez Radę Ministrów polityki państwa (w kontekście sceptycznej oceny wnioskodawcy dotyczącej wpływu obecności Prezydenta na taką możliwość); kwestii, na ile skład reprezentacji Rzeczypospolitej na konkretne posiedzenie Rady Europejskiej dostosowany być winien do projektowanej agendy danego posiedzenia, a odpowiednie decyzje winne być przedmiotem współdziałania Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta RP; oraz tego, czy sformułowanie art. 146 ust. 2 Konstytucji mieści domniemanie właściwości rzeczowej, czy też odpowiada użytemu przez wnioskodawcę pojęciu „domniemania kompetencji”. W dalszej części serii pytań sędzia sprawozdawca prosił o udzielenie definitywnej odpowiedzi, czy przedmiotem sporu kompetencyjnego jest – w ocenie wnioskodawcy – wskazanie centralnego konstytucyjnego organu państwa, uprawnionego do reprezentowania RP na posiedzeniu Rady Europejskiej – i łącznie albo rozdzielnie – do przedstawiania tam stanowiska państwa, czy też spór dotyczy decydowania w sposób wiążący o składzie delegacji Rzeczypospolitej. Wnosił także o wskazanie przepisu Konstytucji, który w ocenie wnioskodawcy stanowi podstawę kompetencji „wiążącego ustalania składu delegacji”.

Odpowiadając na pytania, przedstawiciel Prezesa RM wskazał, iż ustalenie składu delegacji determinuje, kto i jakie stanowisko będzie przedstawiał na posiedzeniu Rady Europejskiej. Uznał, że fakt niezabrania głosu w konkretnej sprawie „jest już sposobem, w który się reprezentuje i zajmuje stanowisko”. W tym kontekście nie można rozdzielić ustalania składu delegacji, ustalania aktu reprezentacji i prezentowania stanowiska – są one nierozzerwalnie związane. Prezes Rady Ministrów – działając w jego przekonaniu w ramach przysługujących mu kompetencji – po konsultacji z właściwymi ministrami ustala skład delegacji. Osoby, które wchodzi w skład delegacji, reprezentują Rzeczpospolitą i przedstawiają uzgodnione stanowisko.

Podstawę prawną czynności „wyznaczania składu delegacji” stanowi art. 146 ust. 1 oraz art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji, a nadto – art. 146 ust. 2 Konstytucji.

Prezes Rady Ministrów zarówno zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów, jak i określa sposoby jej wykonywania. Zdaniem przedstawiciela wnioskodawcy, dotyczy to polityki wewnętrznej i zagranicznej (określonych w art. 146 ust. 1), poza którymi nie występuje inna polityka prowadzona przez Radę Ministrów. Prowadzone przez Radę Ministrów polityki: wewnętrzna i zagraniczna są – zdaniem wnioskodawcy – sferami całościowo rozumianej polityki Rzeczypospolitej Polskiej.

„Reprezentowanie Rzeczypospolitej Polskiej” jest jedną z form realizowania polityki zagranicznej. W przypadku Prezydenta Rzeczypospolitej każdy akt reprezentacji z jego udziałem – nawet niewładczy – jest wykonywaniem polityki i składa się na ogólne pojęcie „realizowania polityki zagranicznej”. Przedstawiciel wnioskodawcy przyznał, że „reprezentacja” w pewnych formach może nie być prowadzeniem polityki, jednak w odniesieniu do osoby Prezydenta Rzeczypospolitej z trudem wyobraża sobie sytuację, w której Prezydent reprezentuje Rzeczpospolitą na zewnątrz, a nie jest to odbierane jako element polityki prowadzonej przez państwo. Stwierdził, że nie potrafi wskazać takich form reprezentacji państwa przez Prezydenta, które odrywałyby się od realizowania polityki zagranicznej, właśnie ze względu na to, że Prezydent jest najwyższym przedstawicielem państwa.

Przedstawiciel Prezesa RM przyznał, że Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej. Z tego powodu „nikt tego aktu reprezentowania Rzeczypospolitej Prezydentowi ograniczyć nie może”. Jednak w sytuacji, gdy akt ten wkraczałby w kompetencje wykonywania polityki zagranicznej przez Radę Ministrów, może dojść do kolizji.

Pierwszeństwo oceny, czy konkretny akt Prezydenta RP wkracza w prowadzenie polityki zagranicznej, przyznać należy Radzie Ministrów, która jest organem konstytucyjnie właściwym do prowadzenia polityki zagranicznej i odpowiada za jej efektywność.

W kontekście oceny wpływu obecności Prezydenta RP na posiedzeniu Rady Europejskiej na możliwość realizowania przez Radę Ministrów jej uprawnień do prowadzenia polityki (zagranicznej i europejskiej), przedstawiciel Prezesa RM podkreślił, że zarówno Konstytucja, jak i postanowienia traktatowe przewidują uczestnictwo jednej reprezentacji państwa członkowskiego na posiedzeniu Rady. Organizatorzy posiedzeń Rady Europejskiej nie rozdzielają reprezentowania państwa i realizowania jego polityki zagranicznej. Prezes Rady Ministrów, jako kierujący sposobem wykonywania jej polityki, jest zainteresowany, by stanowisko rządu (będące zarazem stanowiskiem Rzeczypospolitej Polskiej), było przedstawiane adekwatnie do sytuacji w toku konkretnego posiedzenia Rady Europejskiej, z uwzględnieniem wymogu fachowości. Zmiana sposobu przedstawiania stanowiska może rzutować na skuteczność tej prezentacji, a pośrednio – na możliwość prowadzenia polityki europejskiej przez Radę Ministrów.

Przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów przyznał, że Prezydent RP nigdy nie kwestionował uczestnictwa przedstawicieli Rady Ministrów (w tym zwłaszcza jej Prezesa) w posiedzeniach Rady Europejskiej. Niemniej decydując o swoim udziale w posiedzeniach, pośrednio wpływał na zakres

w jakim inni członkowie Rady Ministrów mogli uczestniczyć w posiedzeniach tego gremium.

Pytany o rozumienie treści unormowań art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji, przedstawiciel Prezesa RM stwierdził, że – w ocenie wnioskodawcy – unormowania te obejmują zarówno władcze, jak i niewładcze działania Prezydenta. Przyznał, że w unormowaniach art. 126 ust. 3 i art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji występują tożsame wyrażenia: „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”, odnoszące się zarówno do działań Prezydenta, jak i Rady Ministrów. Zdaniem wnioskodawcy, zadania Prezydenta określone w art. 126 ust. 2 Konstytucji mogą i powinny być realizowane na podstawie szczegółowych, przysługujących mu kompetencji. Prezydent Rzeczypospolitej nie może podejmować władczych działań, odwołując się wyłącznie do art. 126 ust. 1, gdyż byłoby to niezgodne z brzmieniem art. 126 ust. 3 Konstytucji. Według przedstawiciela Prezesa RM, w obszarze stanowiącym przedmiot sporu kompetencyjnego, tj. ustalania składu delegacji RP na posiedzenie Rady Europejskiej, Prezydent RP nie ma odrębnej kompetencji i nie może jej wywodzić z art. 126 ust. 1 Konstytucji.

W odpowiedzi na prośbę o definitywne określenie przedmiotu sporu kompetencyjnego przedstawiciel Prezesa RM, stwierdził, że jest nim „kompetencja do określenia składu delegacji na Radę Europejską w zakresie, w jakim dotyczy to osoby Prezydenta, który wyraża chęć, wolę udziału w tej Radzie Europejskiej”. Konsekwencją ustalenia składu delegacji jest jej uprawnienie do reprezentowania i wyrażania stanowiska. Pierwotnym momentem zaistnienia sporu jest zatem określenie składu delegacji.

Konstytucyjną podstawą kompetencji „wiążącego ustalania składu delegacji” jest, zdaniem przedstawiciela wnioskodawcy, ogólne domniemanie kompetencyjne, które winno być rozumiane jako domniemanie podjęcia wszelkich działań, koniecznych lub możliwych, służących prowadzeniu polityki.

1.6. W pytaniach do przedstawicieli Prokuratora Generalnego sędzia sprawozdawca prosił o wskazanie podstaw prawnych zawartego w piśmie Prokuratora stwierdzenia, że kompetencja do ustalania składu delegacji państwowej na posiedzenie Rady Europejskiej przysługuje Prezesowi Rady Ministrów i nie przysługuje Prezydentowi RP. Pytał także o znaczenie sformułowań dotyczących „zgłoszenia udziału w składzie delegacji państwowej na posiedzenie Rady Europejskiej” przez Prezydenta RP oraz o to, czy akt ten wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Przedmiotem dalszych pytań był związek pomiędzy pojęciem „stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa” a uczestnictwem Prezydenta w konkretnych posiedzeniach Rady Europejskiej, a nadto – kształt współdziałania

w tym zakresie między Prezydentem RP, Prezesem RM i właściwym ministrem.

W ocenie przedstawiciela Prokuratora Generalnego, pojęcie „ogólnego kierownictwa”, użyte w art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji, dopuszcza pewną niedookreśloność kompetencji Rady Ministrów w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Można się spierać, czy Unia Europejska jest „jeszcze organizacją międzynarodową”, czy „już ponadnarodową”.

Zwrot „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji” występuje zarówno w odniesieniu do konstytucyjnych zadań Rady Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 9), jak i w stosunku do zadań Prezydenta (art. 126 ust. 3), przy czym zadania Prezydenta RP określone zostały bardziej ogólnie.

Uchwała nr 196 Rady Ministrów w sprawie reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w obradach Rady Europejskiej, stanowi swoiste *superfluum*; nie może być źródłem zobowiązań dla organów niepodporządkowanych Radzie Ministrów, tym bardziej – dla Prezydenta. Zgłoszenie przez Prezydenta udziału w składzie delegacji państwa na posiedzenie Rady Europejskiej stanowi akt urzędowy i – zdaniem Prokuratora Generalnego – podlega kontrasygnacie. Wymóg skuteczności prowadzonej przez Radę Ministrów polityki zagranicznej i europejskiej wyklucza możliwość przedstawiania na posiedzeniach Rady Europejskiej odmiennych stanowisk Rzeczypospolitej w kwestiach istotnych.

1.7. W odpowiedzi na pytania sędziego sprawozdawcy, przedstawiciele Prezydenta RP uznali, że art. 126 ust. 1 Konstytucji zobowiązuje Prezydenta, by reprezentował Rzeczpospolitą jako państwo „tam, gdzie jest to niezbędne”.

Podkreślili, że ani pisemnie ani w swych wystąpieniach Prezydent RP nie kwestionował udziału Prezesa Rady Ministrów w którymkolwiek z posiedzeń Rady Europejskiej. Art. 126 ust. 2 Konstytucji uprawnia, a zarazem zobowiązuje Prezydenta RP do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa oraz nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa. Jest to przepis aktywizujący. Z kolei art. 126 ust. 3 określa, że Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie, jak i na zasadach, które zostały określone w Konstytucji bądź w ustawach. Samo uczestnictwo Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej jest czynnością faktyczną.

1.8. W odpowiedzi na pytania drugiego z sędziów sprawozdawców przedstawiciele Prezydenta Rzeczypospolitej opisali proces podejmowania decyzji o jego udziale w posiedzeniu Rady Europejskiej, które odbyło się

15 i 16 października 2008 r. Oświadczyli, że przed wyjazdem na posiedzenie nie była zwoływana Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Uznali, że unieвозмоżliwienie Prezydentowi Rzeczypospolitej udziału w posiedzeniu Rady Europejskiej, wynikające z odmowy udostępnienia samolotu państwowego było swoistą próbą sił, zmierzającą do ograniczenia najwyższemu przedstawicielowi Rzeczypospolitej Polskiej wykonywania jego konstytucyjnej funkcji. Podkreślili jednak, że mimo napiętej atmosfery towarzyszącej podróży Prezydenta wyczarowanym samolotem i mimo niewpuszczenia osób towarzyszących do gmachu obrad, nie było żadnej różnicy zdań ani prezentacji rozbieżnego stanowiska w jakiegokolwiek kwestii, a sprawy dotyczące miejsca przy stole negocjacyjnym były uzgadniane na bieżąco.

Konstytucyjną podstawą decyzji Prezydenta Rzeczypospolitej o udziale w posiedzeniu Rady Europejskiej jest art. 126, stwarzający możliwość uczestnictwa, ale nie przesądzający o takim obowiązku. Według przedstawicieli Prezydenta RP, w stosunkach międzynarodowych mieszczą się również pryncypia ustrojowe urzędu Prezydenta, o których mowa w tym przepisie, wznoszące się ponad doraźne rozumienie polityki jako działań kojarzonych z konkretną ekipą polityczną.

Przedstawiciele Prezydenta RP stwierdzili, że art. 133 ust. 3 Konstytucji nie stanowi samodzielnego unormowania kompetencyjnego, ale wynika zeń szereg konkretnych obowiązków, zwłaszcza w zakresie informowania się o ważniejszych zamiarach w dziedzinie polityki zagranicznej, konsultowania projektów ważniejszych decyzji czy wzajemnej inspiracji. Pierwotnym podmiotem jest tu Prezydent Rzeczypospolitej, ale przez wskazanie podmiotów współdziałających – Prezesa Rady Ministrów oraz właściwego ministra – Konstytucja przesądza, że są to podmioty w równym stopniu zobowiązane. Uznali też, że zainicjowanie współdziałania jest obowiązkiem podmiotu rozpoczynającego dane działanie, często strony rządowej.

W odniesieniu do interpretacji art. 142 ust. 2 Konstytucji wskazali, że Prezydent wydaje postanowienia w zakresie realizacji indywidualnych działań w odniesieniu do indywidualnego adresata, bo akty normatywne (ustanawiające normy prawne, np. rozporządzenia z mocą ustawy) zawierają normy ogólne generalne, natomiast akty indywidualne, wydane w zakresie kompetencji, konsumują tę kompetencję w odniesieniu do konkretnego adresata. Przedstawiciele Prezydenta RP stwierdzili też, że Prezydent nie wydaje żadnych decyzji.

Definiując stosowane pojęcia, wskazali, że pojęcie „funkcji” organu państwowego można utożsamiać z jego kompetencjami czy też zasadniczymi kierunkami oraz skutkami działalności, bo trudno znaleźć jakąkolwiek kompetencję organu konstytucyjnego, która nie mieściłaby się w przypisanym

mu funkcjach. Przyznali, że realizacja kompetencji zawsze związana jest ze skutkami prawnymi, np. ze zmianą sytuacji prawnej państwa polskiego w zakresie jego zobowiązań. Uznali jednak, że uczestnictwo Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej jest czynnością faktyczną – niewładczą, w tym sensie, że nie wiąże się z koniecznością przedsięwzięcia przez Prezydenta aktów urzędowych. Zwrócili uwagę, że nie w każdym wypadku, reprezentując państwo poza granicami, Prezydent korzysta z uprawnień władczych. Przyjmowanie przez Radę Europejską konkluzji prezydencji, nie może być, w ich ocenie, uznane za działanie władcze podobne do wykonywania kompetencji polskich organów państwowych.

Przedstawiciele Prezydenta RP zdefiniowali pojęcie „głowa państwa” jako określenie metaforyczne należące do języka prawniczego, potoczne i tradycyjne, wskazujące osobę monarchy albo prezydenta republiki jako najwyższego reprezentanta, który swoją osobą uobecnia i symbolizuje państwo, czy wręcz jest „żywym symbolem państwa”. Podkreślili jednak, że z tytułu bycia najwyższym reprezentantem państwa, głowie państwa nie przysługuje funkcja najwyższego podmiotu władzy. Uznali, że najwyższy poziom legitymacji demokratycznej Prezydenta Rzeczypospolitej – wynikający z wyborów powszechnych – ma zasadnicze znaczenie dla interpretacji zadań, funkcji i odpowiedzialności Prezydenta. Okoliczność ta nie może być pominięta w relacjach pomiędzy dwoma segmentami władzy wykonawczej, bo Prezydent jest najwyższym reprezentantem państwa polskiego z woli samego Narodu, który jest zarazem ustrojodawcą i w wyborach decyduje o powierzeniu funkcji konkretnej osobie, a tylko pośrednio wpływa na ukształtowanie Rady Ministrów.

1.9. Przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów stwierdzili, że wystąpił on z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wobec zaistniałego i nierozwiązywalnego sporu pomiędzy stronami. Podkreślili, że nie jest przedmiotem rozstrzygnięcia ocena faktycznych zdarzeń, które miały miejsce w październiku 2008 r., ani ocena faktycznego oddziaływania stron sporu, ale spór w sensie prawnym. Stwierdzili, że odmowa udostępnienia transportu lotniczego była uzasadniona tym, że delegacja – w składzie określonym przez Prezesa Rady Ministrów – udała się już na posiedzenie Rady Europejskiej.

2.1. Rozważania zawarte w piśmie procesowym pełnomocnika Prezydenta, złożonym na rozprawie 27 marca 2009 r., zostały w dużej mierze przedstawione w wystąpieniach przedstawicieli Prezydenta w trakcie tejże rozprawy. Przede wszystkim w piśmie tym krytycznie oceniono sposób określenia przedmiotu sporu kompetencyjnego, zarzucając mu nieścisłość różnorodnych sformułowań, a także przypisywanie spornym działaniom cha-

rakteru „kompetencyjnego” i/lub „decyzji”. Pełnomocnik Prezydenta odniósł się także do pozycji ustrojowej Prezydenta w modelu przyjętym przez Konstytucję z 2 kwietnia 1997 r. Stwierdził, że w ramach władzy wykonawczej Prezydent ma obecnie nieliczne i ograniczone kompetencje, jednakże nie można z tego wnioskować, że jego pozycja ustrojowa sprowadza się do pełnienia roli symbolicznej.

Pełnomocnik Prezydenta skonstatował, iż w *petitum* wniosku nie wskazano charakteru prawnego „działania” polegającego na wiążącym ustaleniu składu delegacji RP na posiedzenie Rady Europejskiej. Podkreślił, że Prezydent nie twierdzi, iż ma kompetencję do wyznaczania składu delegacji polskiej, w tym delegacji rządowej. Uważa jednak, że jego własny udział nie jest zależny od rządu i wynika z umocowania zawartego w Konstytucji. Zdaniem pełnomocnika Prezydenta, wnioskodawca dokonuje ekstrapolacji, twierdząc, że decyzja Prezydenta o jego osobistym udziale „w delegacji” jest w istocie decyzją dotyczącą całości składu delegacji, do tego zaś właśnie uprawniony jest wyłącznie Prezes Rady Ministrów.

Pełnomocnik Prezydenta RP stwierdził, że brak ustaleń co do warunków i formy „uwzględniania” osoby Prezydenta w delegacji prowadzi do wniosku, iż oparte jest ono na swobodnym uznaniu. Jego zdaniem, doprecyzowania wymaga też kwestia, czy spór toczy się między Prezesem RM a Prezydentem, czy też między Prezydentem a Radą Ministrów, czy też między Prezesem RM i Radą Ministrów z jednej strony a Prezydentem z drugiej strony.

Przyznał też, że należy się zgodzić z poglądem wnioskodawcy, iż działania Prezydenta powinny mieć konkretną podstawę prawną. Jednakże, w opinii pełnomocnika Prezydenta (opartej na poglądach doktryny), wymóg ten dotyczy jedynie tych działań, które mają charakter władczy, czyli tworzą jakąkolwiek nową sytuację prawną.

Zdaniem pełnomocnika Prezydenta, przepis art. 126 ust. 1 Konstytucji ma charakter bezwzględny i nie podlega stopniowaniu czy też ograniczeniom.

Pełnomocnik Prezydenta przywołał także pogląd doktryny, że polityka rządu może być w pewnych granicach – tj. jeśli chodzi o ochronę wskazanych przez Konstytucję wartości – kontrolowana i korygowana przez Prezydenta (zob. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, op. cit., s. 55). Podkreślił też, że nie sposób uznać, by w warunkach integracji europejskiej w jakiegokolwiek mierze miały ulegać derogacji bądź ograniczeniu postanowienia art. 126 ust. 1 Konstytucji, dotyczące funkcji Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela (reprezentanta) państwa.

Pełnomocnik Prezydenta wskazał, że wynikające z art. 146 ust. 2 Konstytucji domniemanie nie może być źródłem kompetencji. Dodał, że wnioskodawca przy działaniu Prezydenta wymaga powołania się na „konkretne przepisy formułujące normy kompetencyjne”, tymczasem w analogicznym zakresie sam opiera się wyłącznie na wspomnianym domniemaniu kompetencyjnym.

W dalszej kolejności pełnomocnik Prezydenta przedstawił poglądy doktryny dotyczące tzw. „czystej reprezentacji” (zob. P. Sarnecki, *Uwagi do art. 126...*, op. cit., s. 5). Krytycznie ocenił stanowisko wnioskodawcy ograniczające Prezydentowi możliwość wzięcia udziału w posiedzeniu Rady Europejskiej do okoliczności szczególnie doniosłych, „szczytów nadzwyczajnych”, i tylko przy uznaniu, że Prezydent zobowiązany byłby do prezentowania stanowiska uprzednio uzgodnionego z Ministrem Spraw Zagranicznych i Prezesem Rady Ministrów. Pełnomocnik Prezydenta uznał to za limitowane przedstawicielstwo zredukowane w istocie do pełnienia roli reprezentanta rządu, a nie państwa polskiego.

Odnosząc się do stanowiska Prokuratora Generalnego, pełnomocnik Prezydenta RP stwierdził, że jest ono rozbieżne z wnioskiem Prezesa RM, a określony przez Prokuratora Generalnego cel sporu (rozstrzygnięcie, czy o udziale Prezydenta decyduje on samodzielnie, czy też decyzja w tym zakresie należy do Prezesa RM) nie odpowiada ściśle żądaniu przedstawionemu we wniosku. Ponadto, w jego ocenie, nie można zgodzić się z zawartym w piśmie Prokuratora Generalnego poglądem kwalifikującym udział Prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej jako realizację aktu urzędowego, pozbawionego koniecznej kontrasygnaty. Działanie to należy zakwalifikować jako czynność urzędową niewymagającą kontrasygnaty i wynikającą wprost z art. 126 Konstytucji. Tego rodzaju działanie – niebędące aktem urzędowym – nie może być, zdaniem pełnomocnika Prezydenta, przedmiotem sporu kompetencyjnego.

W konkluzji pisma procesowego pełnomocnik Prezydenta stwierdził, że konstytucyjne określenie funkcji Prezydenta RP jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej ma znaczenie normatywne i zawiera normę podwójnie zobowiązującą. Zobowiązuje przede wszystkim samego piastuna tego stanowiska do aktywnego podejmowania wszelkich działań (aktów urzędowych, czynności urzędowych oraz innych zachowań publicznych), z poszanowaniem tego statusu i związanych z nim funkcji ustrojowych gwaranta podstawowych pryncypiów egzystencji państwa polskiego. Zobowiązuje także inne podmioty, w szczególności organy władzy publicznej, włącznie z Radą Ministrów i jej Prezesem, do pełnego respektowania tego statusu polskiej głowy państwa.

2.2. Prokurator Generalny w piśmie z 10 kwietnia 2009 r. odniósł się do pisma pełnomocnika Prezydenta RP złożonego na rozprawie 27 marca 2009 r. Wyjaśnił, że zawarta w jego poprzednim piśmie ocena dotycząca celu prowadzonego przed Trybunałem Konstytucyjnym sporu kompetencyjnego, miała zwrócić uwagę na docelowe następstwa rozstrzygnięcia Trybunału. Przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie jest zaś – w jego ocenie – to, kto i w jakim trybie może podjąć decyzję o udziale Prezydenta w delegacji państwowej i czy w tym zakresie dochodziło do kolizji kompetencyjnej.

Prokurator Generalny podzielił pogląd pełnomocnika Prezydenta RP, że działania Prezydenta niebędące aktami urzędowymi nie wymagają kontrasygnaty Prezesa RM. Jednakże, jego zdaniem, nie można uznać wyłącznie za czynność urzędową udziału w delegacji państwowej na posiedzenie Rady Europejskiej. Jest to, w ocenie Prokuratora Generalnego, akt urzędowy w postaci postanowienia indywidualnego i nie stoi temu na przeszkodzie okoliczność, iż dotyczy on osoby Prezydenta. Odnosi się bowiem także do pozostałych członków delegacji wyznaczonych w innym trybie.

Prokurator Generalny podtrzymał pogląd, że wszelkie akty urzędowe Prezydenta, nienależące do jego prerogatyw, wymagają kontrasygnaty Prezesa RM. W ocenie Prokuratora, Prezydent nie ma kompetencji do podejmowania decyzji o udziale w posiedzeniu Rady Europejskiej. Jeśliby ją miał, to jej realizacja przybierałaby postać aktu urzędowego i podlegałaby kontrasygnacie. Prokurator podkreślił, że z art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji nie można domniemywać kompetencji do podejmowania aktów urzędowych o charakterze decyzyjnym. Takie kompetencje zostały natomiast wyczerpująco określone w art. 133 Konstytucji.

2.3. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło także pismo przedstawicieli Prezesa RM z 14 kwietnia 2009 r. stanowiące odpowiedź na pismo procesowe pełnomocnika Prezydenta RP, złożone na rozprawie 27 marca 2009 r. Przedstawiciele Prezesa RM stwierdzili, że rozważania zawarte w piśmie pełnomocnika Prezydenta zmierzają w istocie do rozszerzenia zakresu postępowania i stanowią niedopuszczalne w świetle reguł postępowania prowadzonego przez TK dążenie do uzyskania abstrakcyjnej wykładni TK. Przedstawiciele wnioskodawcy podkreślili, że wniosek o rozstrzygnięcie sporu nie służy deprecjonowaniu roli Prezydenta RP i absolutyzacji roli Prezesa RM, lecz podyktowany został koniecznością rozstrzygnięcia relacji pomiędzy konstytucyjnymi organami państwa w dziedzinie prowadzenia polityki zagranicznej, realizowanej w ramach udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej.

Przedstawiciele Prezesa RM przypomnieli przebieg prac nad Konstytucją, wskazując że ustrojodawca zadecydował o oparciu organizacji władzy wykonawczej na zasadzie dualizmu egzekutywy oraz o redukcji uprawnień Prezydenta. Zgodnie z tym modelem Rada Ministrów zajmuje dominującą pozycję w egzekutywie, a pozycja Prezydenta nawiązuje do koncepcji prezydenta arbitra. Przedstawiciele wnioskodawcy uznali, że zamierzenia twórców Konstytucji z 1997 r. miały prowadzić do zbliżenia systemu rządów do modelu kanclerskiego.

Przedstawiciele Prezesa RM podnieśli ponadto, że art. 126 ust. 3 nie jest jedynie potwierdzeniem ogólnej reguły legalizmu, o czym świadczą, ich zdaniem, materiały z prac nad projektem Konstytucji, określające go jako punkt wyjścia do rozgraniczenia funkcji obu organów władzy wykonawczej. Rozważania dotyczące „czystej reprezentacji” państwa przez Prezydenta uznali za niezrozumiałe.

W odniesieniu do zarzutu ekstrapolacji w kontekście uznania obecności Prezydenta na posiedzeniu Rady Europejskiej za decyzję wpływającą na całościowy skład delegacji, a tym samym wkroczenie w kompetencje Prezesa RM, przedstawiciele wyjaśnili, że w ich ocenie, obecność Prezydenta umożliwia lub ogranicza możliwość prezentowania przyjętego przez rząd stanowiska przez osoby powołane przez Prezesa RM. Prezydent wpływa więc nie tylko na kształt delegacji, ale także na realizowaną przez rząd politykę, gdyż na jej prowadzenie, oprócz treści stanowiska, wpływ ma również to, kto i w jaki sposób je prezentuje. Przedstawiciele Prezesa RM podtrzymali wyrażone we wcześniejszym piśmie argumenty, wnosząc o rozstrzygnięcie sporu przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Trybunał Konstytucyjny 30 marca 2009 r. skierował do umocowanych przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów oraz przedstawicieli Prezydenta RP pisma w sprawie udzielenia informacji, który z organów państwowych (Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów) reprezentował Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniach Rady Europejskiej od 1 maja 2004 r. oraz w jakich punktach porządku obrad plenarnych na posiedzeniach Rady Europejskiej w dniach 15-16 października 2008 r. i 19-20 marca 2009 r. Rzeczpospolitą reprezentowali: 1) Prezydent i Prezes RM, 2) Prezes RM i Minister Spraw Zagranicznych (lub Minister Finansów), 3) Prezydent i Minister Spraw Zagranicznych (lub Minister Finansów).

W dniu 14 kwietnia 2009 r. Trybunał Konstytucyjny otrzymał zarówno od przedstawicieli Prezesa RM jak i od przedstawicieli Prezydenta RP pisemne odpowiedzi zawierające szczegółowy wykaz organów państwowych reprezentujących Rzeczpospolitą Polską na kolejnych szczytach Rady Europejskiej od momentu przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Eu-

ropejskiej. Przedstawiciele wnioskodawcy oraz Prezydenta RP przekazali także informacje dotyczące przebiegu oraz porządku posiedzeń Rady Europejskiej w październiku 2008 r. i marcu 2009 r.

4. Rozprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym 20 maja 2009 r.

4.1. Na rozprawie 20 maja 2009 r. uczestnicy postępowania konsekwentnie podtrzymali wcześniejsze poglądy, zarówno wyrażone w pismach procesowych, jak i podczas rozprawy 27 marca 2009 r.

4.2. Przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów stwierdzili, że Rada Europejska jest najwyższym politycznym organem Unii Europejskiej, i choć efekty działań tego organu nie mają charakteru norm prawnych, to mają istotne znaczenie w realizacji polityki państw członkowskich. Na posiedzeniach Rady Europejskiej spotykają się przedstawiciele tych państw, a efektem spotkań są konkluzje lub rekomendacje. Przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów podkreślili brak konstytucyjnych postanowień regulujących zasady członkostwa Polski w Unii Europejskiej i jednoznacznie określających sposób kształtowania relacji z punktu widzenia porządku ustrojowego. Uznali jednak, że nie oznacza to ustrojowej próżni, a jeśli przepis prawa unijnego stanowi alternatywnie o szefach państw lub rządów, rozstrzygnięcie, czy jest to alternatywa rozłączna, czy zwykła, winno być dokonane w odniesieniu do polskiego porządku ustrojowego. Zwrócili również uwagę na niesformalizowany sposób prowadzenia obrad i procedowania Rady Europejskiej, prowadzący do sytuacji, w której czasem nawet milczenie przedstawicieli państwa w sprawie konkretnej konkluzji interpretowane jest jako zgoda na jej przyjęcie w proponowanym kształcie. Wskazali jednak, że niektóre rozstrzygnięcia Rady Europejskiej mają charakter bardzo precyzyjnych decyzji, wiążących w sensie politycznym.

Przedstawiciele wnioskodawcy wskazali, że tematyka i porządek posiedzeń Rady Europejskiej są przygotowywane przez prezydencję, dla której partnerem jest rząd państwa członkowskiego, i przyznali, że nie wiedzą, czy informacje takie były przekazywane Prezydentowi. Uznali też, że nie ma takich kwestii, poruszanych na posiedzeniach Rady Europejskiej, o których Prezydent Rzeczypospolitej nie miałby prawa być informowany. Oddzielili jednak prawo Prezydenta do informacji od prawa do stanowczego oddziaływania poprzez reprezentowanie Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie Europejskiej, bo obecność Prezydenta oznacza nieobecność albo utrudnioną obecność innego członka delegacji, a zatem we władczy sposób wpływa na możliwość prezentowania stanowiska Rzeczypospolitej. Podkreślili, że fizyczna obecność ministra przy stole obrad Rady Europejskiej jest warunkiem realizacji jego zadań w pracach delegacji, która ma bardzo ograniczony czas na przedstawienie stanowiska państwa członkowskiego. Przyz-

nali zarazem, że Rada Europejska jest jedyną instytucją Unii Europejskiej, w której posiedzeniach może wziąć udział Prezydent Rzeczypospolitej.

Przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów zdefiniowali zasadnicze pojęcia stosowane w sprawie: kompetencję – jako zbiór przepisów umocowujących organ do władczego oddziaływania na sytuację podmiotów zewnętrznych, do aktualizowania obowiązku prawnego czy do kreowania sytuacji prawnej innych podmiotów; właściwość – jako przynależność pewnych spraw do danego organu; funkcję – jako najogólniejsze wskazanie obszarów znajdujących się w polu zainteresowania podmiotu publicznego; zaś zadanie – albo jako sposób realizacji funkcji (poprzez zadania realizowana jest funkcja), albo jako pochodną kompetencji (wykonywanie kompetencji jest zarazem wykonywaniem zadania).

W odniesieniu do „jednolitości polityki zagranicznej” wskazali, że jest ona wartością konstytucyjną, której służyć powinny wszelkie działania podmiotów publicznych. Należy przez nią rozumieć „uwspólnienie poglądu” wyrażanego przez państwo w jego relacjach zewnętrznych, by był to pogląd spójny i konsekwentnie przedstawiany bez względu na to, kto realizuje tę politykę i w jakich miejscach się znajduje. Stwierdzili, że niezbędną cechą współdziałania, o którym mowa w art. 133 ust. 3 Konstytucji, jest jego obopólność, oznaczająca próbę uzgodnienia wspólnego stanowiska w kwestii podmiotu reprezentującego Rzeczpospolitą i treści samego stanowiska, z zastrzeżeniem, że w braku efektów współdziałania jeden z podmiotów jest uprawniony do jednoznacznego rozstrzygnięcia sprawy. Za słuszne uznali też uwzględnienie specyficznej relacji pomiędzy państwami członkowskimi a Unią Europejską, łączącej w sobie elementy prawnomiędzynarodowe z elementami uwspólnotowionymi i z elementami klasycznej współpracy międzyrządowej (ze względu na strukturę Unii Europejskiej i sposób jej działania w trzech filarach, z których pierwszy ma charakter wspólnotowy, ale dwa pozostałe są współpracą na zasadach międzyrządowych).

W odniesieniu do „kompetencji przekazanych”, w rozumieniu art. 90 Konstytucji, uznali, że obejmują one sprawy wcześniej przynależne właściwym organom władzy publicznej, co do których Unia Europejska przewiduje swoją właściwość. Art. 146 ust. 1 Konstytucji wskazuje Radę Ministrów jako organ prowadzący politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej, w związku z czym każde przekazanie będzie przekazaniem kompetencji, mieszczących się wcześniej w politykach realizowanych przez Radę Ministrów.

Przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów stwierdzili, że „czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji”, o którym mowa w jej art. 126 ust. 2, to „funk-

cja”, realizowana w ramach kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej. Tym samym Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji poprzez własne kompetencje, a sformułowanie to nie jest tożsame z „przestrzeganiem Konstytucji”. Innymi słowy we wszystkich działaniach, przysługujących Prezydentowi RP na podstawie szczegółowych przepisów kompetencyjnych, przestrzeganie Konstytucji jest istotnym kryterium, według którego Prezydent dokonuje oceny tam, gdzie jest do niej uprawniony. Nie oznacza to jednak żadnych szczególnych kompetencji w zakresie interpretacji Konstytucji. Uznali, że żadne z zadań, określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji, ani żaden z innych obszarów, które mogłyby się pojawić na forum Rady Europejskiej nie wykluczają obecności Prezydenta. Obszary szczególnego zainteresowania ustrojowego Prezydenta stanowią zaś przesłanki, które w szczególnie sposób powinny być brane pod uwagę w procesie współdziałania, którego z kolei efektem powinny być zgodne ustalenia. Zwrócili jednak uwagę, że – paradoksalnie – bezpieczeństwo i współpraca zagraniczna, czyli obszary bliższe Prezydentowi w sensie ustrojowym, należą do filaru współpracy międzyrządowej, a zatem będą się w nich pojawiały zadania, które w polskim porządku ustrojowym przyjąć na siebie może wyłącznie rząd.

Podsumowując, stwierdzili, że rząd ponosi odpowiedzialność za realizację polityki zagranicznej. W sensie ustrojowym Rzeczpospolitą na posiedzeniach Rady Europejskiej reprezentuje – w pierwszej kolejności – Prezes Rady Ministrów. Nie wyklucza to obecności Prezydenta Rzeczypospolitej, jednak tylko wtedy, gdy spełnione są przesłanki konstytucyjne. To Prezes Rady Ministrów jest ostatecznie uprawniony do przesądzenia o składzie polskiej delegacji na posiedzenie Rady Europejskiej i nie ma dwóch delegacji ani też delegacji rządowej oraz osoby reprezentującej Rzeczpospolitą oprócz tej delegacji. Uznali, że Prezydent może wyrazić wolę i zainteresowanie udziałem w delegacji, ale jeśli nie dojdzie do porozumienia i uzgodnienia, to rozstrzygająco decyduje Prezes Rady Ministrów – nie z racji zwierzchnictwa nad Prezydentem, ale z racji odpowiedzialności za działania podejmowane przez państwo polskie w strukturach Unii Europejskiej.

4.3. Przedstawiciele Prezydenta Rzeczypospolitej wskazali, że Radę Europejską należy postrzegać nie w kategoriach decyzyjnych, lecz w kategoriach kształtowania kultury politycznej i prawnej. Udział w jej posiedzeniach polega na czynnościach faktycznych o charakterze niewładczym, a większość przyjmowanych konkluzji, niemal nieomawiana w trakcie obrad, uzgadniana jest w trybie nieformalnych, roboczych konsultacji, organizowanych przez prezydencję. Niemniej efektem posiedzeń Rady Europejskiej są stwierdzenia, które można określić jako decyzje polityczne, wiążące również państwa, których przedstawiciele nie zajęli stanowiska pod-

czas obrad Rady. Zwrócili uwagę, że formuła wypracowywania konsensu w Radzie Europejskiej oparta jest na zgodzie dorozumianej (*tacito consensu*), i podkreślili, że jednoczesna obecność Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezesa Rady Ministrów na posiedzeniu potwierdza harmonię i zgodność stanowiska najwyższych przedstawicieli państwa. Uznali, że obecność, a za-tem udział w podejmowaniu decyzji politycznych, nie oznacza wykonywania czynności władczych (ani nawet wykonywania aktów urzędowych). Zwrócili też uwagę, że przedstawiciele wnioskodawcy nie wskazali żadnych zachowań Prezydenta Rzeczypospolitej, które miałyby charakter imperatywny, kolizyjny czy też dowodziłyby rozbieżności polskiego stanowiska prezentowanego na forum europejskim.

Zdaniem przedstawicieli Prezydenta RP, każde działanie organów Unii Europejskiej, w tym Rady Europejskiej, a także samo istnienie, akcesja i funkcjonowanie Rzeczypospolitej w strukturach Unii (oraz funkcjonowanie samych struktur Unii), wiąże się z kwestią suwerenności państwa, toteż Prezydent, na mocy konstytucyjnie powierzonych mu funkcji, jest zawsze uprawniony do udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej, są tam bowiem poruszane problemy mieszczące się w dyspozycji art. 126 ust. 2 Konstytucji. Skoro ustrojodawca posłużył się najogólniejszym terminem „bezpieczeństwo”, to należy je rozumieć najszerzej – jako zawierające w sobie wszelkie sfery, w których bezpieczeństwo państwa może być postrzegane, w tym bezpieczeństwo energetyczne. Przedstawiciele Prezydenta RP podkreślili, że nie istnieje możliwość redukcji statusu ustrojowego Prezydenta Rzeczypospolitej w następstwie integracji europejskiej, i nazwali nieporozumieniem aprioryczne uznanie, że Prezydent na konkretnym posiedzeniu jest osobą niepożądaną czy niepotrzebną. Zazaczyli, że oficjalna obecność osoby pełniącej urząd Prezydenta Rzeczypospolitej ma znaczenie prawne i nie oznacza jedynie uprawnień, lecz także ważne zobowiązania.

W ich ocenie, Prezydent Rzeczypospolitej nie jest „szefem państwa” w sensie najwyższego organu władzy państwowej, jest jednak jego najwyższym przedstawicielem, a gdy przedstawicielstwo to sprawuje w formie reprezentacji państwa – jego najwyższym reprezentantem. Funkcjonowanie Rzeczypospolitej w strukturach Unii Europejskiej nie uchyla i nie ogranicza charakteru Prezydenta jako najwyższego reprezentanta państwa i gwaranta pryncypiów egzystencji państwowej, określonych w art. 126 Konstytucji.

Przedstawiciele Prezydenta RP wyrazili pogląd, że Polska ma jedną politykę zagraniczną, której jednolitość gwarantują odpowiednie procedury i współdziałanie. Polityka ta nie jest generowana wyłącznie w jednym ośrodku władzy, co jednak nie osłabia pozycji Polski w Unii Europejskiej. Uznanie Rady Ministrów czy też jej Prezesa za wyłącznego kreatora – jedy-

ne źródło – polityki zagranicznej państwa byłoby uznaniem, że stoi on ponad regułami podziału władz. Polityka zagraniczna stanowiłaby wówczas sferę wyłączności funkcjonalnej i kompetencyjnej rządu, a taki wyjątek od zasady ustrojowej podziału i równowagi władz nie jest konstytucyjnie dopuszczalny.

W ocenie przedstawicieli Prezydenta RP, „współdziałanie” – w warunkach modelowych – ma miejsce zarówno na płaszczyźnie sformalizowanej, jak i na płaszczyźnie nieformalnych, roboczych kontaktów i nic nie stoi na przeszkodzie, by przed każdym posiedzeniem Rady Europejskiej wszystkie uczestniczące w wypracowaniu stanowiska Rzeczypospolitej organy przekazywały efekty swoich prac Prezydentowi za pośrednictwem jego kancelarii. Nakaz współdziałania jest adresowany do wszystkich wymienionych w Konstytucji podmiotów, a współdziałanie nie polega na aktywności jednej strony i bierności drugiej. Analizując zaszłości historyczne i reprezentacje Rzeczypospolitej na posiedzeniach Rady Europejskiej, przedstawiciele Prezydenta RP stwierdzili, że we wcześniejszym okresie współdziałanie na etapie przygotowań do posiedzenia kompensowało albo zastępowało potrzebę uczestnictwa Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej, co jednak zmieniło się w aktualnej sytuacji politycznej. Wcześniej bowiem współpraca Prezydenta i rządu układała się na tyle dobrze, że był on dostatecznie poinformowany o kierunkach działania i planach rządu, uznawał zatem, że nie musi czynnie uczestniczyć w posiedzeniach Rady.

W opinii przedstawicieli Prezydenta RP, polityka ustalona przez rząd może być – w granicach wskazanych przez art. 126 ust. 2 Konstytucji – kontrolowana i korygowana przez Prezydenta, a kompetencje w tym zakresie (w sferze zobowiązań prawnomiędzynarodowych czy w sferze personalnej – dyplomatycznej) wynikają z art. 133 Konstytucji. Istnieje jednak obszar współdziałania obejmujący znacznie więcej zagadnień niż tylko działania Prezydenta na wniosek, z inicjatywy czy w uzgodnieniu, w którym konsens w ramach kultury politycznej, prawnej i troski o dobro wspólne jest możliwy. W tym sensie ani Prezes Rady Ministrów, ani minister właściwy do spraw zagranicznych nie powinni zaskakiwać głowy państwa swoimi działaniami.

Przedstawiciele podkreślili, że Prezydent RP nie podlega delegowaniu przez inny organ, Prezydent nie wchodzi też w skład delegacji ustalonej przez Prezesa Rady Ministrów, bo jego tytuł do występowania na posiedzeniach Rady Europejskiej wynika z bezpośredniego umocowania konstytucyjnego. Niemniej jednak jest on członkiem reprezentacji państwa polskiego, szefem tak pojmowanej delegacji, i to do niego, choćby ze względów protokolarnych zwracają się unijni partnerzy; nie ubezwłasnowalnia

to gospodarza polityki zagranicznej, którym jest rząd. Jeśli na posiedzeniu Rady Europejskiej jednocześnie obecni są Prezydent i Prezes Rady Ministrów, to stanowią oni łączną reprezentację, gdy zaś obecny jest wyłącznie Prezes Rady Ministrów (i np. jeden z ministrów), to nie ma wątpliwości, że minister nie reprezentuje państwa, lecz wchodzi w skład delegacji i stanowi „zaplecze” Prezesa Rady Ministrów. Przedstawiciele Prezydenta RP stwierdzili, że zasiadanie przy stole obrad niekoniecznie jest warunkiem wykonywania zadań przez właściwego ministra, bo Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów i winien być zdolny do przywołania jej stanowiska, zwłaszcza że posiedzenie Rady Europejskiej nie ma charakteru eksperckiego, a na poziomie szefów państw i rządów dyskutowane są kwestie polityczne o charakterze zasadniczym. Podkreślili, że art. 126 ust. 2 Konstytucji ma treść normatywną, a ewentualna bierność Prezydenta w sprawach w tym przepisie wymienionych może pociągnąć za sobą jego odpowiedzialność konstytucyjną.

Wskazali, że w zakresie „czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji”, Prezydent jest adresatem norm konstytucyjnych i winien dochować wierności postanowieniom Konstytucji. Natomiast przy poszczególnych aktach i czynnościach urzędowych winien mieć na względzie powierzoną mu rolę ustrojową, w tym funkcję gwaranta (strażnika) określonych konstytucyjnie wartości.

Podsumowując, przedstawiciele Prezydenta RP stwierdzili, że w sprawie nie zostały spełnione wymogi prawne uznania zaistnienia konfliktu kompetencyjnego. Oczekiwane przez wnioskodawcę rozstrzygnięcie kreowałoby regułę postępowania niezależnie od deficytu wyraźnych norm kompetencyjnych, co jest niedopuszczalne. Stwierdzili, że sprawa sprowadza się do oceny *post factum*, czy premier za pośrednictwem odpowiednich agend i służb mógł nie zawiadomić Prezydenta Rzeczypospolitej o miejscu, terminie i przedmiocie posiedzenia Rady Europejskiej i czy mógł przesądzić o zbędności jego obecności na posiedzeniu, ze względu na wyznaczenie składu polskiej delegacji.

4.4. Przedstawiciele Prokuratora Generalnego stwierdzili, że przedmiotem sporu kompetencyjnego jest formalna kompetencja do ustalenia składu delegacji państwowej na posiedzenie Rady Europejskiej, przysługująca Prezesowi Rady Ministrów. Podkreślili, że dopuszczenie możliwości udziału Prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej wbrew stanowisku Prezesa Rady Ministrów (określającego skład delegacji), oznaczałoby pozostawianie Prezydenta poza delegacją, co jednak jest niedopuszczalne. Stwierdzili też, że „prowadzenie polityki zagranicznej” przez Radę Ministrów oznacza jej uprawnienie do podejmowania wszelkich działań w imieniu państwa pol-

skiego. Podkreślili, że polityka zagraniczna musi służyć umacnianiu bezpieczeństwa państwa i wzmocnieniu jego suwerenności, i uznali, że „prowadzenie polityki” oznacza uwzględnianie w niej zarówno celów długookresowych jak i krótkookresowych oraz programowanie, wykonywanie i realizację wszelkich działań krótko- i długoterminowych. Racjonalnym celem prawodawcy unijnego było zapewnienie jednolitości reprezentacji poszczególnych państw członkowskich. Rozdzielenie sfery decyzji od sfery reprezentacji nie jest możliwe, bo reprezentacja na forum Rady Europejskiej nie ma charakteru cywilnoprawnego, lecz polityczny i zawsze wiąże się z podejmowaniem – w sposób aktywny bądź dorozumiany – decyzji w imieniu państwa.

W odniesieniu do kompetencji przekazywanych Unii Europejskiej przedstawiciele Prokuratora Generalnego stwierdzili, że ich zakres się zmienia, a polskim organem władzy publicznej, uprawnionym do prezentowania stanowiska na forum Unii Europejskiej, powinien być organ realizujący kompetencje przenoszone ze sfery kompetencji krajowych do sfery kompetencji organu ponadnarodowego.

Odnosząc się do kwestii „czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji” wskazali, że jest to element konstruujący pozycję ustrojową Prezydenta, którego realizacja wymaga szczegółowej kompetencji. Z art. 126 ust. 2 Konstytucji nie wynika jakakolwiek preferencja dla prezydenckiej wykładni Konstytucji, choć Prezydent powinien przejawiać możliwie szeroką aktywność w ocenie tego, czy inne organy działają zgodnie z Konstytucją.

V

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres sporu kompetencyjnego w ujęciu zawartym we wniosku Prezesa Rady Ministrów.

1.1. Prezes Rady Ministrów w trybie art. 189 Konstytucji zwrócił się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego „o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Prezesem Rady Ministrów w przedmiocie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania na [nich] stanowiska Państwa”. Tym samym wnioskodawca uczynił przedmiotem sporu kompetencję reprezentowania Rzeczypospolitej na posiedzeniach Rady Europejskiej (jako organu Unii) i związaną z tym kompetencję przedstawiania na tym forum stanowiska państwa polskiego.

1.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem sporu kompetencyjnego pozostają zatem – zgodnie z wnioskiem Prezesa Rady Ministrów – dwie funkcjonalnie powiązane kompetencje:

- a) „określanie” centralnego konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej uprawnionego do reprezentowania państwa na posiedzeniach Rady Europejskiej;
- b) „prezentowanie” (przedstawianie) na posiedzeniach Rady Europejskiej stanowiska Rzeczypospolitej.

Spór dotyczy w szczególności sytuacji, gdy Prezydent Rzeczypospolitej poweźmie zamiar wzięcia udziału w posiedzeniu Rady Europejskiej, podczas gdy udziału tego nie przewidywała (zakładała) Rada Ministrów.

1.3. Prezes Rady Ministrów – we wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wyraził pogląd, że przedmiotem sporu – oprócz kompetencji podjęcia decyzji o udziale w posiedzeniu Rady Europejskiej – jest uprawnienie do „prezentowania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu Rady Europejskiej”. W innym miejscu wniosku spór kompetencyjny został ujęty jako dotyczący kompetencji podejmowania decyzji w przedmiocie „określenia składu delegacji Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej”.

Wskazane tu konkretyzacje sporu kompetencyjnego, o którego rozstrzygnięcie wnosi Prezes Rady Ministrów, komplikują w pewnym stopniu rozpoznanie wniosku. Użyte do ich wyrażenia pojęcia („prezentowanie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu Rady Europejskiej”, „wiązące określenie składu delegacji RP na posiedzenie Rady Europejskiej”) odnoszą się – co należy podkreślić – w wyższym stopniu do konkretnych czynności podejmowanych w związku z posiedzeniami tego organu lub w czasie posiedzenia niż do konstytucyjnie określonych kompetencji Rady Ministrów lub jej Prezesa. W pewnym zakresie jest to spór nie tylko o prawnie sprecyzowane kompetencje konstytucyjnych organów państwa, ale także – o zasady i zakres podejmowanych konkretnie czynności związanych ze sposobem reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej na konkretnych posiedzeniach Rady Europejskiej.

1.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kompetencję konstytucyjnego organu państwa stanowi upoważnienie takiego organu przez ustrojodawcę lub ustawodawcę do działania o sprecyzowanych przez prawo następstwach w przedmiotowo określonej sferze; podjęcie tego działania może być obowiązkiem prawnym bądź uprawnieniem danego organu.

W tym kontekście Trybunał podkreśla, że tak rozumianych kompetencji nie należy utożsamiać z funkcjami ustrojowymi organów (rolami spełnianymi w systemie konstytucyjnym), z zadaniami (tj. prawnie określonymi celami i następstwami funkcjonowania poszczególnych organów państwa)

ani też z zakresami właściwości rzeczowej (przedmiotowo określonymi sferami działania).

Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając spory kompetencyjne między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, orzeka o treści i granicach kompetencji pozostających w sporze organów. Przedmiotem rozstrzygnięcia może być zarówno aspekt przedmiotowy spornych kompetencji (treść działań organów pozostających w sporze o kompetencje), jak i aspekt osobowy (określenie podmiotów władnych podjąć określone przez prawo działania).

Trybunał, rozpoznając spór kompetencyjny, rozstrzyga o istnieniu lub nieistnieniu kompetencji określonego centralnego organu państwa oraz o kształcie prawnym spornej kompetencji. Pytanie o kompetencję pojawia się z reguły na tle konkretnych sytuacji jednostkowych, w których dwa (lub więcej) centralne organy państwa uznały się za właściwe do podjęcia tożsamyh działań prawnych bądź uznały się za niewłaściwe do podjęcia danego aktu.

Sformułowanie art. 189 Konstytucji nie daje podstaw do przyjęcia, że kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się do rozstrzygania sporów o kompetencje ustanowione tylko w Konstytucji. Zadania centralnych organów konstytucyjnych wykonywane są przez wykorzystanie kompetencji zarówno konstytucyjnych jak i ustawowych, a nadto – wynikających z innych aktów powszechnie obowiązujących (ratyfikowanych umów międzynarodowych, a nawet – rozporządzeń). Ogólne określenie „spory kompetencyjne” zawarte w art. 189 Konstytucji wskazuje, że Trybunał rozstrzyga spory o kompetencje bez względu na rangę przepisu je ustanawiającego. W odniesieniu do centralnych konstytucyjnych organów państwa ustalenie treści i zakresu ich poszczególnych kompetencji następuje przez zestawienie szczegółowych unormowań kompetencyjnych z określonymi w Konstytucji funkcjami i zadaniami konkretnych organów pozostających w sporze kompetencyjnym.

Rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny sporu kompetencyjnego sprowadza się do zajęcia przez Trybunał wiążącego prawnie stanowiska w sytuacji, gdy pojawi się (i zostanie przedłożona do rozstrzygnięcia Trybunałowi) rozbieżność stanowisk dwóch lub większej liczby organów co do zakresu (granic) kompetencji któregoś z nich. Rozbieżność może polegać na przekonaniu, że obu spierającym się organom przysługuje określona kompetencja do wydania danego aktu lub podjęcia danej czynności prawnej (spór pozytywny), bądź na przekonaniu, że oba danej kompetencji nie mają. Musi przy tym zaistnieć realny spór, nie zaś – potencjalna wątpliwość interpretacyjna. Organ inicjujący spór kompetencyjny winien udokumento-

wać realność sporu o kompetencje oraz uprawdopodobnić interes prawny w jego rozstrzygnięciu.

Niewątpliwie jest, że zarówno Prezes Rady Ministrów jako organ składający wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, jak i Prezydent Rzeczypospolitej jako organ pozostający w sporze (a w każdym razie: rozbieżnie w stosunku do wnioskodawcy interpretujący kompetencję reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach Rady Europejskiej) pozostają centralnymi konstytucyjnymi organami państwa w rozumieniu art. 189 Konstytucji. Spór przekazany do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu spełnia zatem wymogi art. 189 Konstytucji w aspekcie podmiotowym.

Treść wniosku Prezesa Rady Ministrów (oraz wystąpienia jego przedstawicieli na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym), treść odpowiedzi Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a także treść pisma procesowego pełnomocnika Prezydenta RP złożonego w pierwszym dniu rozprawy oraz wypowiedzi przedstawicieli Prezydenta RP w trakcie rozprawy wskazują na wystąpienie rozbieżności stanowisk w przedmiocie kompetencji reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w toku konkretnych posiedzeń Rady Europejskiej oraz w odniesieniu do kompetencji przedstawiania na tych posiedzeniach stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej. Rozbieżności te wystąpiły w praktyce, w związku z konkretnymi posiedzeniami Rady Europejskiej (w tym zwłaszcza: przed posiedzeniem 15-16 października 2008 r.). Sprawia to, że w sprawie objętej wnioskiem Prezesa Rady Ministrów z 17 października 2008 r. zaistniały realne elementy sporu kompetencyjnego w rozumieniu art. 189 Konstytucji.

1.5. Biorąc pod uwagę przedmiot sporu kompetencyjnego, należy podkreślić, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej została ustanowiona w okresie poprzedzającym akcesję do Unii Europejskiej. W odróżnieniu od konstytucji niektórych państw członkowskich Unii (np. Francji, czy Finlandii) polski ustrojodawca nie dokonał stosownych zmian czy uzupełnień w unormowaniach konstytucyjnych dotyczących zakresów działania i kompetencji organów państwowych w celu ich doprecyzowania w związku z członkostwem w Unii Europejskiej. Wiele kwestii kompetencyjnych i funkcjonalnych związanych z członkostwem w Unii nie zostało wyraźnie, bezpośrednio unormowanych w tekście Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Twórcy Konstytucji uznali, że ewentualnie występujące problemy będą mogły być rozwiązane przy uwzględnieniu zasady przychylności i respektowania unormowań traktatowych oraz wiążących Rzeczpospolitą Polską zobowiązań prawa międzynarodowego (co wynika, przede wszystkim, z art. 9 Konstytucji). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, rozgraniczeń

kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa trzeba dokonywać – w pierwszej kolejności – w drodze wykładni założeń konstrukcyjnych ukształtowanego w Konstytucji Rzeczypospolitej systemu ustrojowego, odwołując się zwłaszcza do genezy (w tym ewolucji kompetencji poszczególnych organów władzy wykonawczej) oraz do zasad naczelnych Konstytucji.

1.6. Jednym z tych założeń jest funkcjonowanie w obrębie władzy wykonawczej dwóch centralnych konstytucyjnych organów: Prezydenta i Rady Ministrów, przy czym w odniesieniu do każdego z nich odrębne są podstawy powoływania do piastowania funkcji konstytucyjnych. Organy te cechują właściwe dla każdego zakresy działania i kompetencji; jednocześnie wskazano sytuacje wymagające wzajemnego i lojalnego współdziałania.

Istnienie dwóch organów władzy wykonawczej, z których każdy realizuje funkcje wyodrębnione zakresowo i rodzajowo wiążące się z występowaniem w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej także w relacjach zewnętrznych, przesądza o zróżnicowanym uczestnictwie obu tych organów, w zakresie i w formach zdeterminowanych konstytucyjnie oraz ustawowo (zgodnie z art. 126 ust. 3 oraz art. 146 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji), w kształtowaniu relacji pomiędzy Rzeczpospolitą Polską jako państwem członkowskim Unii a instytucjami Unii Europejskiej.

1.7. Polityka Polski wobec Unii Europejskiej i związana z członkostwem w Unii nie jest bezpośrednio unormowana w Konstytucji, co jest zrozumiałe z uwagi na czas stanowienia Konstytucji.

Nie ulega wątpliwości, że do stosunków z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi znajduje zastosowanie art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji. Sformułowanie tego przepisu jest bowiem na tyle pojemne, że odnosi się do wszystkich państw, a także do organizacji międzynarodowych, i to zarówno tych, do których Polska należy, jak i innych (niezależnie od charakteru i stopnia zintegrowania danej organizacji).

Stosunki Polski z Unią Europejską nie dadzą się zamknąć w konstytucyjnych ramach „polityki zagranicznej” ani też „polityki wewnętrznej”. Prawo Unii Europejskiej stanowi zarazem część krajowego porządku prawnego. Jest stosowane przez polskie organy państwowe. W tym zakresie konsekwencje członkostwa w Unii Europejskiej można uznać za należące do sfery polityki wewnętrznej.

Z kolei stosunki Polski z innymi państwami członkowskimi, jak również kontakty z instytucjami oraz organami unijnymi (wspólnotowymi), wykazują cechy polityki zagranicznej. Należy przy tym uwzględnić okoliczność, że niektóre instytucje i organy Unii składają się z przedstawicieli państw

członkowskich (Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Komitet Stałych Przedstawicieli – COREPER, liczne komitety funkcjonujące w ramach tzw. procedury komitologii, organy agencji wspólnotowych i unijnych). Przedstawiciele Polski uczestniczą zatem w procesie podejmowania decyzji, które w związku z tym nie mają charakteru w pełni zewnętrznego wobec Rzeczypospolitej Polskiej.

Stosunki Polski z Unią Europejską nie mają więc charakteru jednorodnego. Niewątpliwie jednak, jako całość, zamykają się w pełni w ramach „polityki zagranicznej i wewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 146 ust. 1 Konstytucji) oraz „polityki państwa” (art. 146 ust. 2 Konstytucji).

2. Rada Europejska – funkcje i zadania, uczestnictwo w posiedzeniach.

Rada Europejska jest instytucją Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa w tej sferze ogólne kierunki polityczne. W skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. Towarzyszą im ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich i członek Komisji. Rada Europejska zbiera się co najmniej dwa razy w roku pod przewodnictwem szefa państwa lub rządu państwa członkowskiego, które przewodniczy Radzie. Rada Europejska składa Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie po każdym swym spotkaniu oraz roczne sprawozdanie pisemne o postępach dokonanych przez Unię.

Rada Europejska zajmuje się więc najważniejszymi strategicznymi zagadnieniami Unii Europejskiej. Przedmiotem obrad Rady Europejskiej są zagadnienia dotyczące przyszłości Unii, a także najważniejsze problemy bieżące, zarówno wewnętrznie, jak i międzynarodowe, dotyczące bezpośrednio lub choćby tylko pośrednio Unii Europejskiej.

Mogą to być zagadnienia z zakresu wszystkich trzech filarów Unii: Wspólnoty Europejskiej i jej polityk, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Oprócz ogólnego upoważnienia, wynikającego z art. 4 TUE, Rada Europejska opiera się w swych działaniach na szczegółowych upoważnieniach traktatowych.

Rada Europejska podejmuje decyzje polityczne. Mogą mieć one różny charakter i stopień ogólności oraz imperatywności. Niektóre decyzje są następnie wcielane w życie w postaci aktów prawnych przez instytucje posiadające kompetencje w dziedzinie tworzenia prawa unijnego, tj. Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską. Częstokroć przed podjęciem inicjatyw legislacyjnych Komisja Europejska zwraca się do Rady Europejskiej

o polityczną akceptację planowanych zamierzeń. Rada Europejska stanowi też forum ostatecznego rozstrzygnięcia konfliktów między państwami członkowskimi, których nie udało się rozwiązać na niższych szczeblach kontaktów wzajemnych, a zwłaszcza w Radzie Unii Europejskiej (tj. instytucji unijnej składającej się z właściwych rzeczowo ministrów państw członkowskich).

Rada Europejska podejmuje swe decyzje i ustalenia w drodze konsensu, bez przeprowadzania formalnego głosowania. Wyniki obrad Rady Europejskiej są zamieszczane we wnioskach końcowych (konkluzjach) prezydencji Unii właściwej czasowo dla danego półrocza. Są ogłaszane bezpośrednio po danym posiedzeniu Rady Europejskiej.

Zgodnie z zasadami organizacji posiedzeń Rady Europejskiej przyjętymi na posiedzeniu w Sewilli 21-22 czerwca 2002 r. (tzw. konkluzje sewilskie) Rada Europejska zbiera się na posiedzeniach zasadniczo cztery razy w roku (dwa razy w okresie 6-miesięcznej prezydencji danego państwa lub państw). W wyjątkowych okolicznościach Rada Europejska może odbyć posiedzenie nadzwyczajne.

Propozycje dotyczące programu Rady Europejskiej są przygotowywane w Komitecie Stałych Przedstawicieli (COREPER) oraz komitetach właściwych w sprawach drugiego i trzeciego filaru Unii Europejskiej, a także w Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej.

Posiedzenia Rady Europejskiej są przygotowywane przez Radę Unii Europejskiej do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, składającej się z ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich. Rada ta koordynuje wszystkie prace przygotowawcze i opracowuje program posiedzenia. Podczas posiedzenia, które odbywa się co najmniej cztery tygodnie przed posiedzeniem Rady Europejskiej, Rada do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, działając zgodnie z propozycją aktualnej prezydencji, przygotowuje opatrzony przypisami projekt posiedzenia zawierający: wykaz spraw do zatwierdzenia lub podpisania, które nie wymagają dyskusji; listę spraw do dyskusji, co ma doprowadzić do określenia ogólnych wytycznych politycznych; listę spraw do dyskusji, które umożliwią przyjęcie decyzji w sposób opisany w paragrafie 9 konkluzji sewilskich; listę spraw do dyskusji, które jednak nie mają być przedmiotem wniosków.

W przeddzień posiedzenia Rady Europejskiej Rada do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych zbiera się na ostatniej sesji przygotowawczej i przyjmuje program ostateczny, do którego w późniejszym terminie bez zgody wszystkich delegacji państw członkowskich nie może zostać dodany żaden nowy punkt.

W trakcie posiedzenia Rady Europejskiej, na którym przyjmowane są wnioski, każdemu państwu członkowskiemu przysługują dwa miejsca. Zawarte w art. 4 TUE określenie „szefowie państw lub rządów”, którzy wchodzi w skład Rady Europejskiej (uczestniczą w jej posiedzeniach), odsyła do konstytucji i ustawodawstw krajowych poszczególnych państw członkowskich.

3. Rozdział kompetencji między centralne organy władzy wykonawczej.

Doświadczenia funkcjonowania dwóch centralnych organów władzy wykonawczej - Prezydenta oraz Rady Ministrów - w latach 1989-1997 były jednym ze źródeł rozstrzygnięć konstytucyjnych w okresie prac nad Konstytucją z 2 kwietnia 1997 r. Pomimo wysiłków twórców Konstytucji nie udało się, jak wykazuje to między innymi spór będący przedmiotem niniejszego orzeczenia, dokonać tak jednoznacznego rozdziału kompetencji między oba segmenty władzy wykonawczej, by wykluczyć możliwość zaistnienia sporu (konfliktu). Sytuacja sporu (konfliktu) występuje pomimo wyeliminowania z porządku konstytucyjnego regulacji obowiązujących w latach 1989-1997, które stanowiły najpoważniejsze źródło napięć i konfliktów.

Konstytucja określa zasady i podstawy prawne zadań, funkcji, kompetencji, reguł współpracy i ściśle uzależnionego współdziałania między organami państwa. Stosując Konstytucję trzeba także uwzględniać reguły nieunormowane w niej *expressis verbis*, które należą do istoty mechanizmu rządzenia państwem. Niepisane zasady i reguły mogą mieć charakter zwyczajów konstytucyjnych, utrwalonej praktyki działania czy też mogą być pochodną wykształconych w demokracjach kanonów kultury prawnej, zwłaszcza -konstytucyjnej.

Potrzeba uwzględniania zarówno reguł wyrażonych w Konstytucji, jak i wynikających z innych porządków ich obowiązywania, wiąże się z tym, że zakresy kompetencji dwóch (lub więcej) organów mogą się krzyżować, zaś środki służące ich realizacji pozostają różne. W szczególności zadania przypisane dwóm (lub więcej) organom mogą być określone pojęciem jednobrzmiącym (jak np. bezpieczeństwo); tym niemniej ich rzeczywista treść uzależniona jest od funkcji ustrojowych danego organu, jego kompetencji oraz zakresu i rodzaju odpowiedzialności.

W sytuacji gdy kwestia będąca przedmiotem sporu kompetencyjnego - tj. określenie centralnego konstytucyjnego organu państwa, który jest uprawniony do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach Rady Europejskiej w celu przedstawiania na nich stanowiska państwa - nie została konstytucyjnie uregulowana w sposób wyraźny i jednoznaczny, niezbędna staje się w tym zakresie miarodajna interpretacja odpowiednich przepisów konstytucyjnych.

4. Zadania i kompetencje Rady Ministrów w sferze polityki wewnętrznej i zagranicznej RP.

4.1. Art. 146 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że materia „europejska”, stanowiąca przedmiot obrad Rady Europejskiej, to przede wszystkim materia należąca do tradycyjnie rozumianej „polityki wewnętrznej” (polityka ekonomiczna, rolna, transportowa, środowiskowa itd.). W im wyższym stopniu materia posiedzeń Rady Europejskiej dotyczy polityki wewnętrznej (a raczej poszczególnych działów tej polityki), którą prowadzi i za którą politycznie odpowiada Rada Ministrów, tym mniej uzasadnione staje się uczestnictwo innego organu w posiedzeniach Rady Europejskiej.

W sytuacji gdy źródłem sporu kompetencyjnego jest przede wszystkim sposób rozumienia materii spraw zagranicznych i stosunków zewnętrznych oraz kompetencji centralnych konstytucyjnych organów władzy wykonawczej w tym zakresie, analiza koncentruje się na tej właśnie materii.

4.2. Unormowania art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji wyznaczają zakres właściwości i funkcje Rady Ministrów w sferze stosunków zewnętrznych Rzeczypospolitej. Art. 146 ust. 1 zastrzega „prowadzenie polityki zagranicznej” do właściwości Rady Ministrów. Sfera tej polityki, a także sprawy „niezastrzeżone dla innych organów państwowych” (w tym dla Prezydenta Rzeczypospolitej bądź dla samorządu terytorialnego) należą do Rady Ministrów (art. 146 ust. 2 w związku z art. 146 ust. 1). Z zakresem właściwości Rady Ministrów określonej w art. 146 ust. 1 i 2 wiążą się jej zadania oraz kompetencje.

Wiele argumentów wskazuje, że prowadzenie stosunków zagranicznych jest domeną Rady Ministrów. Po pierwsze, Rada Ministrów realizuje konstytucyjną funkcję „ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi” (art. 146 ust. 4 pkt 9), z czym, po drugie, wiąże się zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art. 146 ust. 4 pkt 8). Po trzecie, Rada Ministrów „prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 146 ust. 1). Po czwarte, Rada Ministrów ma wyłączną kompetencję zawierania umów międzynarodowych, i po piąte, na rzecz Rady Ministrów działa domniemanie właściwości w sprawach „polityki państwa” (art. 146 ust. 2). Skoro zatem jest zasadą, że prowadzenie stosunków zagranicznych jest domeną władzy wykonawczej, a w ramach władzy wykonawczej należy do Rady Ministrów; to konsekwencje takiej regulacji są jednoznaczne - wszystkie pozostałe organy władzy wykonawczej mogą realizować tylko takie zadania i kompetencje, jakie wynikają z Konstytucji bądź ustaw, a ponadto mu-

szą uznawać polityczną odpowiedzialność rządu za kierowanie sprawami zagranicznymi.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w wysłownieniu art. 146 ust. 1 Konstytucji zawarte jest domniemanie wyłącznej właściwości Rady Ministrów w sferze materialnie pojmowanego „prowadzenia polityki zagranicznej”. Niekoniecznie oznacza to zupełną wyłączność Rady Ministrów w dziedzinie reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w kontaktach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Uwzględnić bowiem należy art. 133 ust. 1 określający Prezydenta Rzeczypospolitej jako „reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych”. Zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji do Rady Ministrów należą zatem wszystkie sprawy reprezentacji państwa, z wyjątkiem tych, które w wyraźny sposób zostały – w art. 133 ust. 3 – zastrzeżone na rzecz Prezydenta Rzeczypospolitej, i których realizacja wymaga współdziałania z Prezesem Rady Ministrów oraz Ministrem Spraw Zagranicznych.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że w ramach funkcji „prowadzenia polityki zagranicznej” mieści się również uczestnictwo w posiedzeniach, gremiach decyzyjnych i spotkaniach z przedstawicielami innych państw i organizacji międzynarodowych (ponadnarodowych).

Dopełnieniem unormowań art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji jest ust. 4 pkt 9 w tym artykule. Przypisuje on Radzie Ministrów funkcję „ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”. Również tu przepis określający funkcję Rady Ministrów jako sprawowanie „ogólnego kierownictwa” nie jest w pełnym tego określenia znaczeniu przepisem kompetencyjnym. Nie precyzuje bowiem, choćby ze względu na eksponowanie słowa „ogólne” (w odniesieniu do pojęcia „kierownictwa”), konkretnych kompetencji kierowniczych. Co więcej – poprzedzony jest (w art. 146 ust. 4 *ab initio*) zastrzeżeniem o charakterze odesłania, że Rada Ministrów sprawuje swe „ogólne kierownictwo” „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”. Tym samym sam ustrojodawca założył i zapowiedział dookreślenie zarówno zasad jak i zakresu sprawowania istotnego tu „ogólnego kierownictwa”.

4.3. Prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej należy do Rady Ministrów. Na podstawie art. 148 pkt 4 Prezes Rady Ministrów „zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania” (co wyznacza pozycję i rolę Prezesa Rady Ministrów).

Prezes Rady Ministrów nie został wyposażony przez Konstytucję w przypisane mu wprost konstytucyjnie wydzielone zadania oraz kompetencje w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Jego działania są zatem pochodną konstytucyjnej funkcji „reprezentowania

Rady Ministrów” (art. 148 pkt 1) oraz konstytucyjnego zadania „zapewnienia wykonywania polityki Rady Ministrów i określania sposobów jej wykonywania” (art. 148 pkt 4 Konstytucji). Konstytucyjny wymóg współdziałania Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów (oraz właściwym ministrem) w zakresie polityki zagranicznej odnosi się do Prezesa Rady Ministrów jako organu realizującego funkcję (uprawnienia) określone w art. 148 pkt 1 i 4 w obszarze polityki zagranicznej objętym zakresem działania (właściwości) i kompetencjami Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów, współdziałając z Prezydentem w zakresie polityki zagranicznej (art. 133 ust. 3 Konstytucji), realizuje swe uprawnienia wynikające z art. 148 pkt 1 i 4, tym niemniej – funkcjonuje w obszarze spraw przypisanych właściwości Rady Ministrów *in corpore*, nie zaś wprost – w obszarze działania i kompetencji samego Prezesa Rady Ministrów. Formą wykonania zadania określonego w art. 148 pkt 4 Konstytucji pozostaje określanie przez Prezesa Rady Ministrów sposobu reprezentacji Rady Ministrów na posiedzeniu Rady Europejskiej.

4.4. Prowadzenie polityki zagranicznej i sprawowanie w tym obszarze „ogólnego kierownictwa” (art. 146 ust. 1 i 4 pkt 9) oraz pozostawanie organem właściwym w sprawach „nie zastrzeżonych dla innych organów państwowych” (art. 146 ust. 2 Konstytucji) obejmuje ustalanie treści stanowiska Rzeczypospolitej we wszystkich zakresach jej stosunków zewnętrznych, w tym we wszystkich zakresach i formach relacji z Unią Europejską. Z tego powodu ustalenie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na każde posiedzenie Rady Europejskiej stanowi zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji obszar wyłącznej właściwości Rady Ministrów. Rada Ministrów, jej Prezes i podległe organy administracji rządowej odpowiadają też – zgodnie z art. 146 ust. 2 – za przygotowanie wspomnianego stanowiska, wynegocjowanie niezbędnych uzgodnień z rządami innych państw członkowskich i z instytucjami Unii. Rada Ministrów, działając przez reprezentującego ją Prezesa Rady Ministrów i wyznaczonego ministra (członka Rady Ministrów), władna jest zadecydować o treści, miejscu i formie oraz zakresie prezentowania tego stanowiska (m.in.) na posiedzeniu Rady Europejskiej. Może też samodzielnie upoważnić Prezesa Rady Ministrów (wyznaczonego ministra) do dokonywania koniecznych modyfikacji stanowiska w ramach ustalonej przez siebie polityki zagranicznej (zwłaszcza europejskiej) pod wpływem bieżących potrzeb, wynikających z przebiegu obrad Rady Europejskiej.

4.5. Kształtowanie i przedstawianie („prezentowanie”) stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach politycznej instytucji Unii – Rady Europejskiej stanowi zatem istotny element prowadzenia przez Radę Ministrów polityki zagranicznej i europejskiej (jako materii niezastrzeżonej dla innych organów państwowych, w rozumieniu art. 146 ust. 2 Konstytu-

cji). Należą one – w myśl art. 146 ust. 2 – do zakresu działania Rady Ministrów. Rada Ministrów władna jest zdecydować o personalnym składzie swej reprezentacji na konkretne posiedzenie Rady Europejskiej (w ramach „limitu” wyznaczonego w art. 4 TUE i uchwałach Rady Europejskiej, w tym aktualnie przez tzw. konkluzje sewilskie). Może też sprecyzować treść i sposób prezentacji stanowiska Polski i dopuszczalne jego modyfikacje zarówno w czasie posiedzenia Rady, jak i (zwłaszcza) w trakcie uzgodnień poprzedzających posiedzenie.

4.6. Generalnym upoważnieniem do reprezentowania Rady Ministrów dysponuje – na podstawie art. 148 pkt 1 – Prezes Rady Ministrów. On też określa sposoby wykonywania polityki kierowanej przez siebie Rady Ministrów (art. 148 pkt 4). Uczestnictwo Prezesa Rady Ministrów w posiedzeniach Rady Europejskiej stanowi bezpośrednią konsekwencję jego pozycji i funkcji ustrojowych w Radzie Ministrów i szerzej – w systemie organów państwowych. Prezes Rady Ministrów może też – w ramach określania sposobów wykonywania polityki Rady Ministrów – wyznaczyć sposób reprezentowania Rady Ministrów w przygotowaniu obrad oraz na posiedzeniu Rady Europejskiej.

5. Konstytucyjna pozycja i funkcje ustrojowe Prezydenta RP a kwestia uczestnictwa w posiedzeniach Rady Europejskiej.

5.1. Art. 10 ust. 2 Konstytucji ustanawia zasadę dualizmu władzy wykonawczej, toteż Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rada Ministrów działają jako wyodrębnione strukturalnie, kompetencyjnie i funkcjonalnie organy tej władzy. Prezydent Rzeczypospolitej w sferze urzędowania przypisanych mu przez prawo funkcji oraz zadań działa niezależnie od Rady Ministrów i „na własny rachunek”. Dotyczy to funkcji Prezydenta określonych w art. 126 ust. 1 Konstytucji, w szczególności w sferze działań niewładczych i niepolegających na wydawaniu aktów urzędowych.

Prezydent Rzeczypospolitej, czuwając nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2), samodzielnie interpretuje i stosuje jej postanowienia w ramach i przy wykonywaniu zadań własnych, określonych konstytucyjnie lub ustawowo.

Zasada samodzielności funkcjonalnej Prezydenta została natomiast konstytucyjnie ograniczona przy wydawaniu przez niego aktów urzędowych. Ustrojodawca konstytucyjny dokonał w tym zakresie rozgraniczenia na sytuacje określone w art. 144 ust. 3 Konstytucji, w których Prezydent wykonuje swe prerogatywy samodzielnie, oraz na wszystkie pozostałe, w obrębie których akty urzędowe Prezydenta wymagają ich kontrasygnowania przez Prezesa Rady Ministrów (co wiąże się z przejmowaniem przez Prezesa Rady Ministrów politycznej odpowiedzialności za ich wydanie i treść

przed Sejmem). Prezydent bowiem w całym zakresie swego działania nie podlega kontroli Sejmu i nie ponosi przed Sejmem odpowiedzialności. Realna polityczna ocena działań Prezydenta ma miejsce w związku z wyborem urzędującego Prezydenta na drugą kadencję i wyraża się – pozytywnie – w akcie reelekcji. Prezydent odpowiada politycznie przed Narodem.

5.2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie ma wynikających z przepisów Konstytucji uprawnień do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej RP. Jej prowadzenie – z mocy art. 146 ust. 1 Konstytucji – należy bowiem do konstytucyjnej właściwości Rady Ministrów. Właściwość Rady Ministrów obejmuje też – w myśl art. 146 ust. 2 Konstytucji – sprawy polityki państwa niezastrzeżone na rzecz innych organów państwowych. Do kategorii spraw określonych w art. 146 ust. 2 mogą być zaliczone sprawy relacji pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Unią Europejską, niestanowiące klasycznej polityki zagranicznej, ale nietraktowane również jako obszar tradycyjnie pojmowanej polityki wewnętrznej.

5.3. Przypisanie Prezydentowi Rzeczypospolitej konstytucyjnej funkcji (roli) „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej” nie oznacza powierzenia temu organowi funkcji „prowadzenia polityki zagranicznej”. Zgodnie bowiem z art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach” to Rada Ministrów „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”.

5.4. Status Prezydenta w sferze spraw zewnętrznych (polityki zagranicznej) – biorąc pod uwagę stan regulacji konstytucyjnej w czasie tworzenia Konstytucji z 1997 r. – jest wyrazem intencji ustrojodawcy. Prezydent nie uzyskał kompetencji, które posiadał pod rządami „małej konstytucji” z 1992 r., a mianowicie kompetencji do sprawowania „ogólnego kierownictwa” w dziedzinie stosunków zagranicznych oraz w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 32 ust. 1 i art. 34 „małej konstytucji”); nie uzyskał też rozstrzygającego wpływu na obsadę stanowiska ministra odpowiedzialnego za sprawy zagraniczne (a także ministrów odpowiedzialnych za sprawy wewnętrzne i obronę narodową). Brak przyznania wspomnianych kompetencji (w zestawieniu z postanowieniami art. 146 Konstytucji) wskazuje na wyraźną wolę ustrojodawcy związania prowadzenia polityki zagranicznej z wyznaczoną przez Konstytucję sferą właściwości oraz kompetencjami Rady Ministrów i jej Prezesa. Ograniczenie kompetencji Prezydenta było też reakcją na silne rozbudowanie roli Prezydenta w „małej konstytucji”, jak też na krytycznie oceniany sposób funkcjonowania centralnych organów władzy wykonawczej. W uprzednio obo-

wiązującej regulacji konstytucyjnej upatrywano jednego ze źródeł dysfunkcjonalności państwa w sferze polityki zagranicznej. Rozwiązania przyjęte w Konstytucji z 1997 r. miały takiej dysfunkcjonalności zapobiec, a co najmniej jej przeciwdziałać.

5.5. Konstytucja nie zawiera upoważnień do prowadzenia polityki zagranicznej oraz ogólnego kierowania tą polityką przez Prezydenta RP. Zadania Prezydenta, określone w art. 126 ust. 2 (mające wymiar gwarancji wskazanych tam wartości), oraz kompetencje, wskazane w art. 133 ust. 1 Konstytucji, cechuje natomiast szereg (bezpośrednich i pośrednich) odniesień do polityki zewnętrznej (zagranicznej i europejskiej), której prowadzenie należy do Rady Ministrów.

Konstytucja odróżnia ustrojową pozycję Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” od ustrojowej funkcji „reprezentanta państwa w stosunkach zagranicznych”.

Unormowanie konstytucyjne określające Prezydenta Rzeczypospolitej jako „reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych” nie odbiega od klasycznych ujęć roli głowy państwa. Konstrukcja konstytucyjna jest wyrazem założenia, że Prezydent pozostaje włączony w sferę polityki zagranicznej, ale w zakresie konstytucyjnie i ustawowo określonym. Realizując swe zadania i kompetencje, zobowiązany jest, z mocy Preambuły i art. 133 ust. 3 Konstytucji, do współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

Trybunał Konstytucyjny bierze pod uwagę okoliczność użycia przy normowaniu funkcji Prezydenta Rzeczypospolitej dwóch pojęć: „przedstawiciel” i „reprezentant” Rzeczypospolitej. W języku potocznym pojęcia te traktowane są częstokroć jak synonimy. Zgodnie jednak z ustalonymi regułami wykładni użycie zróżnicowanych określeń uzasadnia potrzebę rozróżnienia znaczenia każdego z nich. Przyjąć bowiem należy, że ustrojodawca, używając różniących się określeń w odniesieniu do działań Prezydenta w sferze stosunków zewnętrznych państwa, kierował się racjonalnym założeniem przypisania zróżnicowanym werbalnie pojęciom znaczeń, które nie są tożsame. Udział w posiedzeniu Rady Europejskiej w imieniu państwa członkowskiego nie ogranicza się bowiem do czystej reprezentacji, ani też do czynności faktycznych; polega na uczestnictwie w podejmowaniu (na zasadzie konsensu) decyzji politycznych przez tę instytucję unijną.

5.6. Zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej, a nadto – gwarantem ciągłości władzy państwowej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 126 ust. 1 Konstytucji nadał funkcji Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” wymiar uniwersalny w tym sensie, że funkcję tę sprawuje Prezydent zarówno w stosunkach zewnętrznych jak i wewnętrznych, ponadto – niezależnie od okoliczności, miejsca i czasu. Nie ma przesłanek prawnych, na podstawie których należałoby *a limine* wyłączyć z zakresu realizacji tej funkcji – forum instytucji politycznej Unii Europejskiej, tj. Rady Europejskiej. W związku z tym, że Konstytucja czyni „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” tylko Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydent – na zasadach i w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i ustawy – samodzielnie postanawia o miejscu i formach urzeczywistnienia tej funkcji określonej w art. 126 ust. 1 Konstytucji. Pozycja ustrojowa „najwyższego przedstawiciela” oznacza, że zakres samoistnej funkcji Prezydenta dotyczy przede wszystkim sfery „uosobienia majestatu RP”.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla zarazem, że ustrojowa pozycja Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” nie oznacza, że Prezydent jest najwyższym organem władzy Rzeczypospolitej Polskiej. „Najwyższe przedstawicielstwo” nie oznacza także, wbrew sugestiom przedstawianym w trakcie postępowania w niniejszej sprawie, „najwyższej reprezentacji”. Wreszcie, co istotne, przyznanie Prezydentowi ustrojowej roli „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej” nie prowadzi wprost do powierzenia Prezydentowi funkcji prowadzenia polityki zagranicznej ani też polityki „unijnej”. Konstytucja nie formułuje generalnej kompetencji Prezydenta do udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej, a zwłaszcza – do przedstawiania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach tej Rady.

5.7. Ustrojowa pozycja Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” i „gwaranta ciągłości władzy państwowej” została konstytucyjnie ukierunkowana przez wskazanie – w art. 126 ust. 2 – konstytucyjnych zadań Prezydenta. Przepis ten stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej: a) czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, b) stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Należy przyjąć, że art. 126 ust. 2 wyznacza zakres zadań, jakie Konstytucja stawia przed Prezydentem, określając w ten sposób granice i charakter jego funkcji ustrojowych sprecyzowanych w art. 126 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na trzy okoliczności. Po pierwsze – treść art. 126 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że w przepisie tym określone są zadania, a nie kompetencje. Po drugie, wymienione w art. 126 ust. 2 zadania są realizowane przez Prezydenta wspólnie i we współdziałaniu z inny-

mi organami władzy państwowej. W zakresie żadnego ze wskazanych zadań Prezydent nie ma wyłączności ich realizacji w formach władczych. Po trzecie, ustalonych w art. 126 ust. 2 zadań (celów) Prezydent nie może realizować w sposób dowolny. Realizując je, może sięgać bowiem jedynie po kompetencje określone w Konstytucji i ustawach. Sięganie przez Prezydenta po te kompetencje następować może jedynie w sytuacji, gdy służy to realizacji celów wyrażonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji.

5.8. Przyjąwszy, że zadania określone w art. 126 ust. 2 są realizowane przez Prezydenta w jego konstytucyjnej funkcji (pozycji) jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” i jako „gwaranta ciągłości władzy państwowej”, trzeba przeanalizować – na użytek niniejszej sprawy – w jakim zakresie możliwe jest wystąpienie sytuacji, w których konieczne musiałoby być uczestnictwo Prezydenta w Radzie Europejskiej (ze względu na jego zadania konstytucyjne).

Zadanie Prezydenta stania na straży nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa polskiego mieści zobowiązanie do przeciwdziałania wszelkim próbom cesji najmniejszej choćby części obszaru terytorialnego Polski, w tym również wód terytorialnych. Oznacza to także zapobieganie politycznej dezintegracji terytorium Polski, powstawaniu zróżnicowanych porządków publicznych, wykraczających poza konstytucyjnie dopuszczalną decentralizację władzy. Dotyczy także przeciwdziałania podejmowaniu prób wprowadzenia autonomii terytorialnej oraz dążeniom do federalizacji Polski. Zadanie to służy staniu na straży suwerenności państwa i czuwaniu nad jego bezpieczeństwem.

Z uwagi na kryteria członkostwa w Unii Europejskiej (art. 49 TUE oraz konkluzje Rady Europejskiej z Kopenhagi z 1993 r.), w tym podstawowy warunek, tj. uprzednie uregulowanie sporów granicznych między państwami członkowskimi, nadto – z uwagi na treść art. 11 TUE, wystąpienie w jej ramach zagrożeń dla integralności terytoriów państw członkowskich jest mało prawdopodobne.

Konstytucyjnym zadaniem Prezydenta, określonym w art. 126 ust. 2 *in fine*, jest stanie na straży nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa. Problematyka integralności terytorialnej państw członkowskich nie stanowi materii prawa unijnego ani też polityk wspólnotowych. Również regulacje traktatowe, postanowienia układu akcesyjnego oraz dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania Unii Europejskiej nie wskazują, że Rada Europejska władna jest podejmować (bądź podejmuje) decyzje w sprawach dotyczących nienaruszalności i niepodzielności terytoriów państw członkowskich, w tym Rzeczypospolitej Polskiej. Okoliczność ta nie pozostaje bez znaczenia dla uczestnictwa Prezydenta Rzeczypospolitej w posie-

dzeniach Rady Europejskiej motywowanego wykonywaniem konstytucyjnych zadań wskazanych w art. 126 ust. 2 Konstytucji.

Analizując zagadnienie suwerenności, należy podkreślić, że Rada może podejmować decyzje wyłącznie w zakresie kompetencji poszczególnych organów władzy (przede wszystkim wykonawczych, w mniejszej mierze legislacyjnych, w najmniejszej mierze – wymiaru sprawiedliwości), które zostały przekazane Unii Europejskiej do wspólnego realizowania przez Radę Europejską. Problematyka suwerenności, także w kontekście zadań Prezydenta określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji, była przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 11 maja 2005 o sygn. K 18/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49). W sprawie tej potwierdzona została konstytucyjność Traktatu Akcesyjnego. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział wówczas pogląd – aktualny także dzisiaj – że przedmiotem przekazania podlegającego ocenie zgodności z Konstytucją (pod kątem respektowania suwerenności i bezpieczeństwa państwa) są kompetencje organów władzy państwowej „w niektórych sprawach”. Zostały one uprzednio ukształtowane „na podstawie i w ramach Konstytucji”, a zatem zgodnie z jej aksjologią wyrażoną w sformułowaniach Preambuły do Konstytucji. Preambuła, akcentując znaczenie odzyskanej przez Polskę możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia o swoim losie, deklaruje potrzebę „współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej”, przestrzegania obowiązku „solidarności z innymi” oraz uniwersalnych wartości. Powinność ta odnosi się nie tylko do stosunków wewnętrznych, lecz także zewnętrznych. Analogiczne wartości, należące do wspólnego dziedzictwa prawnego państw europejskich, determinują też cele i kierunek działania Wspólnot i Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego”. Są one wspólne dla państw członkowskich.

Trybunał podkreśla, że przedmiotem rozstrzygnięć Rady Europejskiej są sprawy uprzednio przekazane przez państwa członkowskie do wspólnego wykonywania za pośrednictwem instytucji Unii Europejskiej. Zarówno tryb przekazania, jak i przedmiot przekazania „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” zachowuje cechę pozostawiania „w zgodzie z Konstytucją” jako „najwyższym prawem Rzeczypospolitej”. Natomiast zmiana zakresu przekazania kompetencji organów władzy państwowej na rzecz Unii Europejskiej wymaga zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii.

Z punktu widzenia suwerenności oraz ochrony innych wartości konstytucyjnych zasadnicze znaczenie ma ograniczenie możliwości przekazania

kompetencji do „niektórych spraw” (a zatem bez naruszenia „rdzenia” uprawnień, umożliwiającego – w zgodzie z Preambułą – suwerenne i demokratyczne stanowienie o losie Rzeczypospolitej).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że posiedzenia Rady Europejskiej poświęcone zmianom traktatów stanowiących podstawę Unii mogą się wiązać z zagadnieniem suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, co uzasadniałoby udział w nich Prezydenta RP.

Art. 126 ust. 2 Konstytucji powierza Prezydentowi Rzeczypospolitej zadanie „stania na straży” bezpieczeństwa państwa. Podstawowy zakres urzeczywistnienia tego zadania wiąże się z wykonywaniem przez Prezydenta kompetencji najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej. Prezydent posiada ponadto decydujące kompetencje w warunkach szczególnego zagrożenia państwa wiążące się z wprowadzaniem stanu wojennego i wyjątkowego oraz zarządzenia (powszechnej lub częściowej) mobilizacji. Prezydent dysponuje przeto istotnymi instrumentami stania na straży suwerenności, bezpieczeństwa i integralności terytorialnej Rzeczypospolitej. Z tej perspektywy uczestnictwo Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej postrzegać należy jako służące (dopełniające) wykonywaniu zadań określonych w art. 126 Konstytucji, a realizowanych w płaszczyźnie stosunków z Unią Europejską.

Rada Europejska może zajmować się bezpieczeństwem państw członkowskich, a tym samym – bezpieczeństwem państwa polskiego. Na tym tle pojawiło się szereg wątpliwości i płaszczyzn sporu co do zakresu uczestnictwa Prezydenta RP (wykonującego konstytucyjne zadanie „stania na straży bezpieczeństwa” określone w art. 126 ust. 2 Konstytucji) w posiedzeniach Rady Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny podkreśla więc celowość rozróżniania zakresu znaczeniowego pojęcia „bezpieczeństwo państwa” (art. 126 ust. 2 Konstytucji) oraz znaczeń pojęcia „bezpieczeństwo” w poszczególnych sferach funkcjonowania państwa (np. bezpieczeństwo ekologiczne, energetyczne, sanitarne), które wiążą się przede wszystkim z zadaniami, kompetencjami oraz odpowiedzialnością Rady Ministrów i jej poszczególnych członków kierujących odpowiednimi działami administracji rządowej.

Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzyga sporu dotyczącego konkretnego posiedzenia Rady Europejskiej. Niemniej zwraca uwagę na to, że zadania wymienione w art. 126 ust. 2 są zadaniami realizowanymi przez Prezydenta wspólnie i w porozumieniu z innymi organami władzy państwowej. W zakresie żadnego ze wskazanych zadań Prezydent nie ma wyłączności jego realizacji. Przykładowo – w zakresie czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji partnerem jest Trybunał Konstytucyjny, a w zakresie stania na stra-

ży nienaruszalności terytorium – Rada Ministrów, a w szczególności minister obrony narodowej.

5.9. Konstytucja odróżnia – jak wspomniano – ustrojową pozycję Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” od ustrojowej funkcji „reprezentanta państwa w stosunkach zagranicznych”. Nie są to, niezależnie od sugestii przedstawiciela Prezydenta RP w niniejszym postępowaniu, pojęcia w pełni tożsame. Tym samym niedopuszczalne jest przyjmowanie rozumowania polegającego na przypisywaniu różnym pojęciom jednakowych znaczeń.

Konstrukcja uznająca Prezydenta RP za „reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych” jest wyrazem oczywistego atrybutu każdej republikańskiej głowy państwa i nie ma w warunkach ustrojowych RP odmiennego – niż ów klasyczny atrybut – znaczenia. Konstrukcja konstytucyjna jest wyrazem założenia, że Prezydent jest włączony w prowadzenie polityki zagranicznej, ale w zakresie konstytucyjnie i ustawowo określonym, zaś wykonując swe zadania i kompetencje, jest zobowiązany do współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

5.10. Kompetencje Prezydenta jako reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych określone są w art. 133 ust. 1 Konstytucji. Prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych. We wszystkich tych sprawach realizacja kompetencji Prezydenta jest dzielona ze stosownymi organami państwa. Przykładowo – uchwalenie ustawy ratyfikującej umowę międzynarodową następuje wyłącznie na wniosek Rady Ministrów; Prezydent nie może ratyfikować umowy międzynarodowej bez uprzedniej ustawy upoważniającej do ratyfikacji; urzędowy akt ratyfikacji umowy międzynarodowej przez Prezydenta nie stanowi osobistego uprawnienia (prerogatywy) Prezydenta i by doszedł do skutku, wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów; mianowanie i odwołanie pełnomocnych przedstawicieli RP wymaga wniosku Ministra Spraw Zagranicznych; przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących przedstawicieli dyplomatycznych innych państw wymaga współdziałania z Ministrem Spraw Zagranicznych.

5.11. Udział Prezydenta (także nieuzgodniony z Prezesem Rady Ministrów) w posiedzeniu Rady Europejskiej wiąże się z określonymi konsekwencjami konstytucyjnymi i politycznymi.

Po pierwsze, obecność Prezydenta RP jak i Prezesa RM na posiedzeniu Rady Europejskiej rzutuje na przewodniczenie reprezentacji państwa (z uwagi na precedencję dyplomatyczną).

Po drugie, Rada Europejska nie jest ukształtowana jako forum, na którym państwa członkowskie reprezentuje przede wszystkim osoba z atrybutem najwyższego przedstawiciela państwa, ale nieuczestnicząca w procesach bieżącego rządzenia. Nie ma prawnych podstaw do przyjęcia założenia, że już sam status „najwyższego przedstawiciela RP” przesądza jednoznacznie o udziale Prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej.

6. Normatywna treść obowiązku współdziałania Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (art. 133 ust. 3 Konstytucji).

6.1. Preambuła do Konstytucji zobowiązuje władze Rzeczypospolitej do współdziałania. Formuła ta zobowiązuje do wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, nadto – do poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień, ich dotrzymania i rzetelnego wykonywania.

Zbieżność celów jako wyraz idei współdziałania jest konsekwencją fundamentalnej zasady ustrojowej, wyrażonej w art. 1 Konstytucji, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Na konstytucyjne organy państwa nałożony został obowiązek takich działań, by realizować dyrektywę ustrojową zawartą w art. 1 Konstytucji.

6.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że z Preambuły do Konstytucji i z art. 133 ust. 3 wynika trwale zobowiązanie Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezesa Rady Ministrów oraz właściwego ministra dotyczące współdziałania w realizacji zadań nieobjętych zakresami ich wyłącznej właściwości. Współdziałanie stanowi ciąg czynności, podejmowanych bądź to z inicjatywy Prezydenta, bądź Prezesa Rady Ministrów lub obydwu wymienionych organów w sferze konstytucyjnie i ustawowo wyznaczonej. Realizacja pewnej części zadań (i kompetencji) Rady Ministrów wymaga określonego konstytucyjnie lub ustawowo współdziałania z Prezydentem Rzeczypospolitej. W odniesieniu do zadań Prezydenta wymóg współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwymi ministrami występuje w znacznie szerszym zakresie. Nie ma zatem pełnej symetrii dotyczącej zakresów konstytucyjnej powinności współdziałania.

Współdziałanie to, konstytucyjnie nakazane, pozostaje, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, celowe prakseologicznie ze względu na związek „prowadzenia polityki zagranicznej” oraz sprawowania w tym zakresie

„ogólnego kierownictwa” przez Radę Ministrów (reprezentowaną przez jej Prezesa) z polem realizacji konstytucyjnych funkcji i zadań Prezydenta RP (jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej”, „gwaranta ciągłości władzy państwowej” oraz strażnika „suwerenności i bezpieczeństwa państwa”), a także z uwagi na jedność (jednolitość) prowadzonej polityki europejskiej oraz potrzebę sprawnego działania państwa.

6.3. Obowiązek realizowania powinności współdziałania w ramach art. 133 ust. 3 Konstytucji, czyli w zakresie polityki zagranicznej, ciąży przede wszystkim, choć nie tylko, na Prezydencie. Ta norma konstytucyjna wyznacza obowiązek poszukiwania kompromisów, a jeśli chodzi o Prezydenta – niepodejmowania decyzji i działań, których nie omówiono wcześniej z Prezesem RM lub Ministrem Spraw Zagranicznych. Obowiązek współdziałania organów państwa oznacza prawny nakaz dążenia do jednolitości działania w zakresie polityki zagranicznej oraz unijnej. W tym nakazie zawarty jest zarazem konstytucyjny zakaz formowania dwóch równoległych, niezależnych ośrodków kierowania polityką zagraniczną. Współdziałanie w ramach art. 133 ust. 3 oznacza, że Prezydent nie może, kierując się najlepszymi intencjami, prowadzić polityki konkurencyjnej wobec polityki ustalonej przez rząd. Byłoby to sprzeczne z polską racją stanu i stąd waga, jaką Konstytucja przywiązuje do jednolitego stanowiska egzekutywy w stosunkach z zagranicą. Prezydent nie może w organizacjach i organach międzynarodowych zajmować stanowiska sprzecznego ze stanowiskiem rządu, ze względu na znaczenie jednolitej polityki zagranicznej jako wyznacznika racji stanu.

Powinność współdziałania dotyczy również Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, w szczególności nakłada na te organy zobowiązanie gotowości do współdziałania z Prezydentem Rzeczypospolitej.

6.4. Konstytucja nie determinuje zasad i sposobu współdziałania. Ustrojodawca pozostawił je praktyce relacji Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów oraz potrzebom chwili. Współdziałanie obejmuje wypracowywanie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w związku z konkretnym posiedzeniem Rady Europejskiej, niezależnie od woli udziału w posiedzeniu Prezydenta RP, w zakresie, w jakim stanowisko to mieści się „w zakresie polityki zagranicznej”.

W wypadku posiedzeń Rady Europejskiej współdziałanie oznacza w szczególności informowanie Prezydenta Rzeczypospolitej przez Prezesa Rady Ministrów lub Ministra Spraw Zagranicznych o przedmiocie planowanego posiedzenia. W razie oficjalnie zgłoszonego zainteresowania Prezydenta Rzeczypospolitej sprawą (sprawami) dotyczącą przedmiotu obrad Rady Europejskiej (a wchodzącą w zakres zadań Prezydenta określonych

w art. 126 ust. 2 Konstytucji), Rada Ministrów udziela pełnej informacji o stanowisku rządu w tym zakresie.

Udział Prezydenta w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej winien być przedmiotem współdziałania między określonymi w art. 133 ust. 3 Konstytucji centralnymi organami państwa. Może być rezultatem uzgodnienia, a nawet wspólną decyzją Prezydenta Rzeczypospolitej i Rady Ministrów reprezentowanej przez jej Prezesa.

6.5. Współdziałanie określone w art. 133 ust. 3 Konstytucji każdorazowo urzeczywistnia się w sytuacji, w której Prezydent wyrazi wolę uczestniczenia – ze względu na zadania określone w art. 126 ust. 2 Konstytucji – w posiedzeniu Rady Europejskiej. Zasadą jest reprezentacja państwa polskiego na posiedzeniu Rady Europejskiej przez Prezesa Rady Ministrów. Prowadzenie polityki zagranicznej pozostaje bowiem w gestii Rady Ministrów jako takiej. Prezes Rady Ministrów określa sposoby wykonywania zadań w tym zakresie i reprezentuje Radę Ministrów jako organ prowadzący politykę zagraniczną i właściwy w sprawach niezastrzeżonych dla innych organów RP. Rada Ministrów sprawuje też ogólne kierownictwo „w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi” w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.

6.6. Zarówno wnioskodawca – Prezes Rady Ministrów – jak i Prezydent Rzeczypospolitej (w odpowiedzi na wniosek) trafnie odczytują konstytucyjny obowiązek współdziałania jako nakaz ustrojodawcy adresowany do Prezydenta RP, do Prezesa Rady Ministrów i właściwego (do spraw zagranicznych) ministra. Współdziałanie zakłada obustronną otwartość na współpracę i gotowość jej podjęcia. Skoro ustrojodawca określił obszar współdziałania relatywnie szeroko jako „zakres polityki zagranicznej”, to objął dyrektywą współdziałania wszystkie formy aktywności Prezydenta, Rady Ministrów i jej Prezesa skierowane „na zewnątrz” Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek ten obejmuje wymianę informacji, konsultacje i możliwość zgłoszenia uwag do stanowiska przyjętego przez Radę Ministrów jako organ prowadzący politykę zagraniczną i europejską, nadto zaś – w miarę potrzeby – podjęcia wiążących uzgodnień. Konstytucyjny obowiązek współdziałania Prezydenta z Radą Ministrów obejmuje przy tym pełny wymiar reprezentowania Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej (i w jej granicach), a więc także – jak wskazano uprzednio – przypadki udziału Prezydenta w konkretnych posiedzeniach Rady Europejskiej w zakresie konstytucyjnie zdeteminowanym.

6.7. Z konstytucyjnego obowiązku współdziałania (ustanowionego w art. 133 ust. 3 Konstytucji) wynikają minimalne oczekiwania, obejmujące:

- a) obopólną gotowość do współdziałania ze strony zarówno Prezydenta Rzeczypospolitej jak i Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Zagranicznych,
- b) powinność Prezesa Rady Ministrów informowania Prezydenta o przedmiocie obrad Rady Europejskiej i o stanowisku ustalonym przez Radę Ministrów,
- c) powinność zapoznania się przez Prezydenta ze stanowiskiem ustalonym przez Radę Ministrów,
- d) powinność Prezydenta poinformowania o zamiarze uczestniczenia w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej,
- e) obopólna gotowość do rzetelnych uzgodnień w zakresie uczestnictwa Prezydenta Rzeczypospolitej w posiedzeniu Rady Europejskiej,
- f) powinność przestrzegania dokonanych uzgodnień co do form uczestnictwa i ewentualnego udziału Prezydenta w przedstawianiu stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalonego przez Radę Ministrów.

6.8. Uzgodnienia dokonane na podstawie art. 133 ust. 3 Konstytucji mogą obejmować kwestie zakresu i formy uczestniczenia Prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej. Uzgodnienia te mogą przewidywać udział Prezydenta Rzeczypospolitej w przedstawianiu ustalonego przez Radę Ministrów (i uzgodnionego z innymi państwami członkowskimi) stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach będących przedmiotem posiedzenia Rady Europejskiej, związanych z wykonywaniem konstytucyjnych zadań Prezydenta.

Udział Prezydenta w przedstawianiu stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej nie może prowadzić do zmniejszenia wewnętrznej koherencji tego stanowiska, do odejścia od treści ustalonych przez Radę Ministrów. Nie może też wykroczyć poza granice uzgodnień dokonanych na podstawie art. 133 ust. 3 Konstytucji.

6.9. W sprawach nieobjętych wspomnianymi tu uzgodnieniami Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i Ministrem Spraw Zagranicznych, jak również w sprawach objętych wyłączną właściwością Rady Ministrów jako organu prowadzącego politykę zagraniczną i europejską, organ ten zachowuje wyłączność w zakresie ustalania, modyfikacji oraz przedstawiania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach Rady Europejskiej. W imieniu Rady Ministrów prezentacji i modyfikacji stanowiska dokonuje – w ramach upoważnień – Prezes Rady Ministrów lub upoważniony przez Radę Ministrów jej reprezentant (członek Rady Ministrów).

6.10. Prezydent Rzeczypospolitej – także nie zgłaszając zamiaru wzięcia udziału na podstawie art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej i nie uczestnicząc w nim – w ramach współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (na podstawie art. 133 ust. 3 Konstytucji) może zgłaszać uwagi do stanowiska Rzeczypospolitej przygotowanego na posiedzenie Rady Europejskiej w zakresie niezbędnym dla realizacji jego konstytucyjnych zadań.

6.11. Na marginesie analizy prawnej Trybunał Konstytucyjny zauważa, że praktyka funkcjonowania organów władzy wykonawczej szczebla centralnego ukazała także sytuacje, które zaprzeczają idei współdziałania.

Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mirosława Granata
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie Kpt 2/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zgłaszam zdanie odrębne do następujących punktów sentencji postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. (Kpt 2/08)

pkt 3 []

pkt 4 []

pkt 5 []

1. Spór kompetencyjny rozpatrywany przez Trybunał nie dotyczy „prowadzenia polityki zagranicznej” Polski (o jakiej stanowi art. 146 ust. 1 i 133 ust. 3 Konstytucji) lub „stosunków międzynarodowych” (jak jest często prezentowany). Jeżeli przedmiot sporu wskazany we wniosku, tj. „określenie centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania na nim stanowiska Państwa” (s.1) odnieść do sfery „stosunków międzynarodowych”, to należy stwierdzić że nie mamy tu do czynienia ze sporem w znaczeniu art. 189 Konstytucji. Konstytucja stanowi bowiem jasno, że „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 146 ust. 1) oraz że „Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi” (art. 146 ust. 4 pkt. 9). Wedle zaś art. 133 ust. 3 „Prezydent RP w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”. Na gruncie tych przepisów „polityka zagraniczna” („sprawy zagraniczne”) dotyczą klasycznych relacji międzynarodowych, kształtowanych na podstawie umów międzynarodowych. Nie ulega wątpliwości, że „politykę zagraniczną” prowadzi Rada Ministrów.

2. Spór dotyczy według mnie sfery „spraw europejskich” lub inaczej „kompetencji przekazanych”. Określenie sfery takich spraw znajdujemy w Konstytucji RP. Są to sprawy wynikające z art. 90 ust. 1 Konstytucji. Zakres tej sfery wyznaczają kompetencje przekazane przez Rzeczypospolitą Polską, tj. „kompetencje organów władzy państwowej” przekazane na mocy umowy międzynarodowej „organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu” („w niektórych sprawach”). „Kompetencje przekazane” są to relacje Polski z organizacjami o jakich stanowi art. 90 ust. 1, a także sprawy należące do kompetencji takiej organizacji. Taka podstawa konstytucyjna, a nie przywołane w pkt. 2 i pkt 3 sentencji wyroku

przepisy z art. 146 ust. 1 i art. 133 ust. 3 Konstytucji, wyznaczają grunt na jakim „rozgrywa się” spór o reprezentowanie Polski na posiedzeniach Rady Europejskiej i prezentowanie stanowiska Polski.

Trybunał w wyroku z dnia 31 maja 2004 r. dotyczącym ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego (sygn. akt K 15/04, OTK ZU 2004, Nr 5(67), poz. 47), konstatawał, że Unia Europejska nie jest państwem i „analogie do systemu organizacji państwowej nie są uzasadnione” (jw., s. 662). Charakter UE jest niedookreślony (nie ma osobowości prawno-międzynarodowej; brak jest wyraźnych przesłanek do rozróżnienia w jej przypadku między organizacją „ponadnarodową” i „międzynarodową”) (por. jw., s. 681). Dotychczasowy pogląd Trybunału, z okresu akcesji Polski do Unii Europejskiej, wskazuje na swoistość cech tego podmiotu.

3. Znaczenie artykułu 90 ust. 1 Konstytucji RP dla wyznaczenia obszaru sporu kompetencyjnego polega na tym, że przepis ten odpowiada na pytanie o pojęcie „spraw europejskich” i ich zakres [jakie sprawy polityki państwa można określić jako „europejskie”]. „Sprawy europejskie” są to sprawy w jakich Polska przekazała kompetencje organów władzy, na gruncie art. 90 ust. 1 Konstytucji. Nie jest konieczne rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie, czy sprawy objęte porządkiem obrad Rady Europejskiej są to sprawy bardziej „wewnętrzne” czy bardziej „zagraniczne” z punktu widzenia prowadzenia polityki państwa. Istotne dla określenia obszaru sporu kompetencyjnego jest kryterium formalne ustalenia zakresu spraw europejskich [„sprawy przekazane”]. Gdyby „kompetencje przekazane” analizować co do *meritum*, to trzeba byłoby przypuszczalnie wrócić do „amalgamatu” (połączenia) spraw wewnętrznych i zewnętrznych jako charakterystyki działań organów polskich w organach Unii (por. uzasadnienie wyroku TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK ZU 2005, nr 5(78), s. 674). W każdym razie, rozszczepianie tych spraw odrębnie na „wewnętrzne” oraz na „zewnętrzne”, ustalanie które z nich przeważają w „sprawach europejskich” oraz uzależnianie od tego kompetencji czy to Rady Ministrów czy to Prezydenta RP do ustalania i prezentowania stanowiska Polski w Radzie Europejskiej, uważam za jałowe, i za niemożliwe do przeprowadzenia w praktyce. Ujęcie „bezpieczeństwa państwa”, rozszczepionego w uzasadnieniu postanowienia na „bezpieczeństwo państwa” (w rozumieniu art. 126 ust. 2 Konstytucji) oraz na „bezpieczeństwo państwa” „w poszczególnych sferach funkcjonowania państwa”, jak i konsekwencje tego, są ilustracją wspomnianej oceny.

4. Z artykułu 90 ust. 1 Konstytucji wynika jakościowa różnica między wspomnianymi sferami stosunków zewnętrznych Polski. Stanowi on *lex specialis* wobec ogólnej zasady przystępowania Polski do organizacji międzynarodowych (wyrażonej w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji). Jest on wy-

razem założenia ustrojodawcy, że wejście Polski do organizacji o charakterze integracyjnym i ponadnarodowym, z prawnego punktu widzenia, jest innym aktem niż członkostwo w klasycznej organizacji międzynarodowej (por. M. Masternak - Kubiak, *Konstytucyjno - prawne podstawy procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Przegląd Sejmowy, 2003, nr 5 (58), s. 43). Zastrzeżenie ustrojodawcy, iż tryb wyrażania zgody na przekazanie przez RP „kompetencji organów władzy państwowej”, musi spełniać surowsze wymogi aniżeli w przypadku uchwalania zmiany Konstytucji RP, przekonuje mnie, że jest to sfera stosunków szczególna (różna od „polityki zagranicznej” i jej prowadzenia). Oczywiście, rola art. 90 jest większa, aniżeli tylko „proceduralna”. W literaturze podkreśla się, że „zawiera on ogromny i odrębny ładunek treści ustrojowych, o przełomowym i historycznym znaczeniu” (por. M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organu państwa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 141). Argumentacja ta skłania mnie do uwagi, że akcesja Polski do Unii Europejskiej, stanowiła, z materialnego i formalnego punktu widzenia moment na tyle znaczący w konstytucjonalizmie naszego kraju, iż Trybunał miał okazję wyciągnąć z niego wnioski dla definiowania obszaru sporu.

Rozumowaniu przyjętemu przez Trybunału zarzucam zatem to, że rolę Rady Ministrów i Prezydenta RP (i *vice versa*: Prezydenta i Rady Ministrów) w sporze kompetencyjnym który ma miejsce na gruncie „kompetencji przekazanych” z art. 90 ust. 1 (nie zaś – podkreślam raz jeszcze – na gruncie tradycyjnych stosunków międzynarodowych), wyjaśnia poprzez kategorie i pojęcia konstytucyjne dotyczące „polityki zagranicznej”. Błąd redukcjonizmu polega tu na tym, że konstytucyjnie wyodrębniony [w art. 90] problem stosunków z organizacją ponadnarodową (i wewnątrzustrojowych konsekwencji przekazania kompetencji), odczytuje się przez pryzmat regulacji dotyczących klasycznych stosunków międzynarodowych. Konstytucji nie należy wykładać zaś w taki sposób, aby jej regulacje dotyczące jednej sfery stosunków odwzorowywać na inną, na sferę która powstała później, na mocy wniosku *a simili*. W wykładni Konstytucji wnioskowanie takie nie może stanowić podstawy dla orzekania o kompetencjach konstytucyjnych organów państwa. Podobieństwo materii nie stanowi uzasadnienia dla utożsamienia obu sfer polityki zewnętrznej państwa.

W stawianiu kwestii sporu przed Trybunałem Konstytucyjnym brakuje myśli Trybunału, wyrażonej w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2005 r. sygn. akt K 24/04 (ustawa kooperacyjna). TK stwierdzał: *Rozwój Unii Europejskiej w wielu przypadkach wymusza nowe podejście do zagadnień i instytucji prawnych, które zostały w toku wieloletniej (a niekiedy wielowiekowej) tradycji ukształtowane, wzbogacone orzecznictwem i doktryną, które wreszcie zakorzeniły*

się w świadomości pokoleń prawników. Konieczność redefiniowania pewnych – wydawałoby się nienaruszalnych – instytucji i pojęć wynika z faktu, że w nowej sytuacji prawnej, wynikającej z integracji europejskiej, może niekiedy dochodzić do konfliktu pomiędzy utartym rozumieniem niektórych przepisów konstytucyjnych a nowo powstałymi potrzebami skutecznego, jednocześnie zgodnego z konstytucyjnymi pryncypiami oddziaływania na forum Unii Europejskiej (OTK ZU Nr 1 (74), poz. 3, s. 28). Na tle rozpatrywanej sprawy, należało dokonać owego „nowego podejścia” w określeniu norm dotyczących kształtowania stanowiska Polski w Unii Europejskiej. Byłaby dla mnie wówczas zrozumiała przesłanka dla której Trybunał Konstytucyjny odstąpił od restrykcyjnej interpretacji sporu kompetencyjnego jako formy kontroli konkretnej (wymóg „realności sporu”) prezentowanej w postanowieniu z 23 czerwca 2008 r. (Kpt 1/08, OTK ZU 2008, nr 5 (111), poz. 97), na rzecz rozumienia takiego sporu jako formy abstrakcyjnej wykładni konstytucji, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie.

5. Nie mogę zgodzić się z metodą wnioskowania Trybunału (odzwierciedloną w systematyce uzasadnienia, jak i w niektórych jego konkluzjach) polegającą na tym, aby to z zakresu działania Rady Europejskiej i z przepisów europejskich regulujących właściwość Rady (art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej) ekstrapolować co do właściwości organów krajowych, określonej przez normy rangi konstytucyjnej. Nawet „rządowy” charakter Rady Europejskiej nie upoważnia do dokonywania wykładni Konstytucji RP poprzez pryzmat tych przepisów. Takie wnioskowanie dokonuje przewartościowania relacji Konstytucji do prawa unijnego. W procesie wykładni Konstytucji, jej przepisy (o pierwotnym znaczeniu ustrojowym dla procesu integracji) nie mogą być odczytywane jako dyrektywy których znaczenie dostosowuje się do regulacji (podlegających swojej dynamice) organizacji ponadnarodowej jaką jest Unia Europejska.

Następstwem myślenia typu „z kompetencji Rady Europejskiej na Konstytucję RP” jest sygnalizowany już zabieg wydzielania z „bezpieczeństwa państwa” (jako kategorii z art. 126 ust. 2 Konstytucji, na straży którego stoi Prezydent), „bezpieczeństwa państwa w poszczególnych sferach funkcjonowania państwa” (np. bezpieczeństwo energetyczne, ekologiczne, sanitarne) które wiążą się przede wszystkim z zadaniami, kompetencjami oraz odpowiedzialnością Rady Ministrów i jej poszczególnych członków (pkt. 5.8 uzasadnienia). Następstwem takiego podejścia Trybunału, jest wyodrębnienie z istotnych treści „bezpieczeństwa państwa” w znaczeniu art. 126 ust. 2 Konstytucji (z treści, które odpowiadają kluczowym wyzwaniom współczesności).

6. Kwestia kierowania w obrębie „kompetencji przekazanych”, z punktu widzenia organów krajowych, nie uległa konstytucjonalizacji. W sferze „kompetencji przekazanych”, organizacja ponadnarodowa sprawuje bezpośrednio władzę publiczną w Polsce (w Konstytucji nie znajdujemy zastrzeżenia znanego z art. 88 -1 Konstytucji Francji o wykonywaniu „wspólnie określonych swoich kompetencji” przez Republikę, Wspólnoty i Unię). Czy TK jest władny wobec tego rozstrzygać spor kompetencyjny w tej właśnie materii? Moim zdaniem, tak właśnie jest. Przepisy Konstytucji stanowią zespół norm na tyle ogólnych i kompletnych, że dokonują funkcjonalnego i podmiotowego podziału władzy w państwie. Na Trybunale ciążył obowiązek dokonania spójnej ich wykładni, uwzględniając charakter Unii Europejskiej i znaczenie akcesji Polski do tej struktury.

Skoro „przekazanie kompetencji organów władzy państwowej” nastąpiło na rzecz organizacji która, jak wynika z orzecznictwa Trybunału jest swoistym bytem prawnym, w trybie spełniającym wymogi właściwe *pouvoir constitué*, to udział zarówno Rady Ministrów, jak i Prezydenta RP w ustaleniu stanowiska i prezentowaniu go w sprawach „kompetencji przekazanych” winien mieć miejsce. Podmioty te uczestniczą w procedurze decydowania o wyzbyciu się kompetencji na rzecz organizacji lub organu międzynarodowego, stąd też są władne uczestniczyć w określaniu stanowiska RP na posiedzenie Rady Europejskiej i w jego prezentowaniu.

7. Przy braku konstytucjonalizacji „funkcji europejskiej” państwa (oprócz znaczenia art. 90 ust. 1) i wobec zrezygnowania przez TK z ustalenia czy i w jaki sposób przepisy o polityce zagranicznej mogą być odniesione do „kompetencji przekazanych”, dalej, przy sprzeczności wobec czynienia z art. 4 TUE pryzmatu dla ogłędu Konstytucji RP, decydowanie w obrębie „kompetencji przekazanych” musi uwzględniać „współdziałanie władz” (o jakim stanowi preambuła Konstytucji) oraz zasadę podziału i równowagi władzy (art. 10). Według artykułu 10, to na podziale i równowadze władz opiera się „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej”. W moim przekonaniu, równoważenie się władz stanowi jeden z desygnatów „współdziałania władz”. „Władza wykonawcza” z art. 10 Konstytucji, obejmuje „całość władczego działania państwa, oprócz ustawodawstwa i wymierzania sprawiedliwości” (por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 146, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001, red. L. Garlicki, t. II., s. 5). Z przepisu tego wynika, że „władzę państwową reprezentuje przede wszystkim władza wykonawcza” (P. Sarnecki, jw.) Powierzenie „funkcji europejskiej” państwa jednemu organowi władzy wykonawczej, naruszałoby zatem wspomnianą metazasadę prawa konstytucyjnego. Przy milczeniu Konstytucji w odniesieniu do „funkcji europejskiej”, wskazówką w procesie wykładni przepisów konstytucyjnych, powinno być dążenie do utrzymania

równowagi kompetencyjnej na gruncie zasady podziału i równowagi władzy.

O ile w sentencji Trybunał stawia i rozstrzyga spór na gruncie „polityki zagranicznej” Polski, o tyle w uzasadnieniu postanowienia, obok „polityki zagranicznej” Polski, wzmiankuje się o „polityce unijnej” Polski. Wzmianka ta jest ornamentacyjna (Trybunał nie określa ani treści, ani znaczenia tej kategorii). Trybunał nie podejmując się analizy sporu na gruncie „kompetencji przekazanych”, zaznacza jednak, iż przyznanie Prezydentowi RP (w art. 126 ust. 1 Konstytucji) roli „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej”, nie prowadzi i tak do powierzenia mu ani „funkcji prowadzenia polityki zagranicznej, ani też polityki >unijnej<”. Mimo więc tego, że kwestia „polityki unijnej” znalazła się poza rozważaniami Trybunału, Trybunał antycypuje co do zadań Prezydenta na gruncie spraw, które (zdaniem Trybunału) nie są objęte przedmiotem sporu.

8. Zdaje sobie sprawę z nieodzowności działań ustrojodawczych lub/i ustawodawczych związanych z „funkcją europejską” Konstytucji. Tym niemniej należy zaznaczyć iż w kulturze niektórych państw występuje pojęcie dialogu konstytucyjnego. Reprezentowanie Polski w Radzie Europejskiej, przy wszelkich uwarunkowaniach formalnych, wymaga zachowania najprostszych form współdziałania (dialogu) Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i Prezydenta RP, które należą do obyczaju przedkonstytucyjnego i nie koniecznie wymagają regulacji prawnej.

9. Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Polski i gwarantem ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust.1). Naród udzielił Prezydentowi pełnomocnictw na pięcioletnią kadencję, w wyborach powszechnych i bezpośrednich (art. 127 ust. 1). Ustrojodawca ustalił określone zadania głowy państwa: czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności terytorium (art. 126 ust. 2). Uważam, że z mocy art. 126 (nie tylko ustępu 1 jak twierdzi TK, ale właśnie i ust. 2), Prezydent może samodzielnie podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, tj. bez uzyskiwania na to zgody jakiegokolwiek innego organu państwowego.

10. Nie mogę zaaprobować punktu trzeciego sentencji, z powodu niespójności logicznej jaka jest w nim zawarta. Wnioski prowadzonego rozumowania nie znajdują oparcia w przyjętych przesłankach. Punkt ten składa się z dwóch zdań. Pierwsze stanowi, że „Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 ustala stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej”. Zdanie drugie „Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przed-

tawia ustalone stanowisko”, kluczowe dla rozstrzygnięcia sporu przez TK, nie wskazuje podstawy prawnej z jakiej wynika.

11. Konfrontowanie punktu trzeciego i piątego sentencji, nie pozwala na precyzyjne ustalenie poglądu Trybunału w kwestii prezentowania przez Prezydenta stanowiska RP na posiedzeniu Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów (według punktu trzeciego) jest bezwzględnie właściwy do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawienia ustalonego stanowiska. Możliwe jest jednak (punkt piąty, zdanie drugie), że „zakres i formy” zamierzonego udziału Prezydenta w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej mogą zostać sprecyzowane na zasadzie współdziałania obydwu organów (teza z punktu piątego nie jest przypuszczalnie, w myśleniu Trybunału, wyjątkiem od zasady która jest wyrażona w punkcie trzecim sentencji). Z uzasadnienia wynika jednak to, że prezentacja stanowiska państwowego przez Prezydenta i tak nie może prowadzić do „odejścia od treści ustalonych przez Radę Ministrów”. Skoro Prezydent może być wyłącznie najwyższą *porte parole* stanowiska określonego przez Radę Ministrów, to ustalanie „zakresu i formy” jego udziału w posiedzeniu Rady Europejskiej „na zasadzie współdziałania obydwu organów” jest iluzoryczne. Nadanie w uzasadnieniu postanowienia takiej treści zasadzie współdziałania władz pozbawia głowę państwa jej atrybutów z art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji.

12. Trybunał, jak zaznaczyłem wyżej, nie wskazał przyczyny odstąpienia od restryktywnej interpretacji przesłanek istnienia sporu kompetencyjnego, jakie zostały sprecyzowane w postanowieniu w sprawie o sygn. akt Kpt 1/08 (obydwa postanowienia zostały wydane w bliskim odstępie czasu). Dla stawiania kwestii sporu przed TK, kluczowe znaczenie ma ocena, czy spór jest „rzeczywisty” (a nie „teoretyczny”) (jak w sprawie o sygn. akt Kpt 1/08), tj. że przedmiotem rozstrzygania może być tylko pytanie o kompetencję (o jej istnienie lub nieistnienie oraz o jej kształt prawny) oraz o „zbieg (konflikt kompetencji)”. W szczególności, jak zauważył Trybunał w uzasadnieniu sprawy Kpt 1/08, nie podlegają ocenie przez TK „zachowania Prezydenta, podejmowane w ramach przysługujących mu kompetencji” (por. OTK ZU nr 5/A/ 2008, poz. 97, s. 971). Ze stanowiska zajmowanego przez Prezydenta RP w niniejszej sprawie wynika, że nie aspiruje on do ustalania składu delegacji lub do kształtowania stanowiska Rady Ministrów. Trybunał nie przywiązał znaczenia do tej okoliczności mającej znaczenie dla oceny realności sporu. Poprzestał on na konstatacji o występowaniu „rozbieżności stanowisk” w przedmiocie kompetencji do reprezentowania i przedstawiania stanowiska Polski w konkretnych posiedzeniach Rady Europejskiej). Oceniał, że rozbieżności takie „wystąpiły w praktyce”. Tymczasem, w sprawie Kpt 1/08 (zakończony umorzeniem postępowania), Try-

bunał analizował wręcz „zwerbalizowane intencje” uczestników domniemanego sporu (s. jw.).

Z racji sygnalizowanej niekonsekwencji, niniejsze postanowienie nie przyczynia się do utrwalenia rozróżnienia między sporem „rzeczywistym” (o jakim mowa w Kpt 1/08) a potencjalnym („wyprzedzającym”), który stanowi próbę uzyskania wiążącej wykładni przepisów konstytucyjnych *in abstracto*.

Zdanie odrębne

sędziego TK Teresy Liszcz

do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z 20 maja 2009 r. w sprawie Kpt 2/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do pkt 2, 3 i 5 sentencji postanowienia oraz do uzasadnienia.

1. Podstawową kwestią, jaką musiał rozpatrzyć Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie, było to, czy mamy w niej do czynienia ze sporem kompetencyjnym w rozumieniu art. 189 Konstytucji. Zgodnie z art. 53 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, spór kompetencyjny ma miejsce, gdy „dwa lub więcej centralnych organów konstytucyjnych uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie (spór kompetencyjny pozytywny) albo gdy organy te uznały się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy (spór kompetencyjny negatywny)”. Wniosek Prezesa Rady Ministrów nie wskazuje jednoznacznie, jaką sprawę rozstrzygnęły obydwa organy albo do rozstrzygnięcia jakiej sprawy obydwa uznały się za właściwe. Wniosek na różne sposoby określa domniemany przedmiot sporu – w szczególności – jako ustalenie składu delegacji Rzeczypospolitej na posiedzenie Rady Europejskiej bądź jako reprezentowanie Rzeczypospolitej na tych posiedzeniach.

Konstytucja RP nie reguluje jednak wskazanych tu kompetencji. Uchwalona przed akcesją do Unii Europejskiej, nie zawiera ona żadnych regulacji dotyczących kompetencji organów naszego Państwa w zakresie stosunków Rzeczypospolitej z Unią Europejską. Analizując tę kwestię, trzeba brać pod

uwagę specyfikę stosunków Unia Europejska – państwo członkowskie. Specyfika ta wynika z tego, że – nie będąc przedmiotem polityki wewnętrznej – relacje te nie należą również do ściśle pojmowanej polityki zagranicznej, lecz stanowią w istocie przedmiot trzeciej – obok zagranicznej i wewnętrznej – polityki państwa, dotyczącej co do zasady kompetencji przekazanych przez Rzeczypospolitą Polską Unii Europejskiej, zgodnie z art. 90 Konstytucji. Przy rygorystycznym podejściu do rozpatrywanego przez Trybunał problemu, można by uznać – zgodnie ze stanowiskiem Prezydenta RP – że skoro nie zostały określone w tym zakresie kompetencje organów państwa, to nie może być mowy o sporze kompetencyjnym. Warto przy tym zaznaczyć, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nigdy nie kwestionował prawa Prezesa Rady Ministrów do reprezentowania Polski na forum Rady Europejskiej. Jednakże nie można nie dostrzegać tego, że istnieje realny spór na linii Prezes Rady Ministrów – Prezydent RP, o charakterze głównie politycznym i personalnym, który jednak zawiera istotne elementy sporu kompetencyjnego, dotyczącego reprezentowania Rzeczypospolitej na forum Unii Europejskiej. Dla dobra Państwa spór ten powinien zostać zażegnany.

2. Zgodnie z art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE, albo Traktat Europejski), w pracach Rady Europejskiej udział biorą „szefowie państw lub rządów”. Zastosowanie alternatywy zwykłej „lub” oznacza, zgodnie z zasadami logiki, że – z punktu widzenia Unii Europejskiej – państwo członkowskie może być reprezentowane na posiedzeniach Rady Europejskiej zarówno przez samego „szefa państwa”, jak i przez samego „szefa rządu” albo przez nich obydwo łącznie. Rozwinięcie i doprecyzowanie tej regulacji traktatu zostało zawarte w zasadach organizacji posiedzeń Rady Europejskiej, uchwalonych w 2002 r. w Sewilli. Zgodnie z *Zasadami* reprezentacji każdego państwa członkowskiego na posiedzeniach Rady przysługują dwa miejsca. Traktat o Unii Europejskiej nie przesądza (i nie może przesądzać) jednak o tym, kto – szef państwa, szef rządu czy też szef państwa i szef rządu – ma reprezentować państwo członkowskie w Radzie Europejskiej. Regulacje dotyczące tej kwestii zawarte są bowiem w prawie krajowym (przede wszystkim w konstytucji) każdego z państw.

Aby rozstrzygnąć spór, za przedmiot którego uznano kompetencję reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej, jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej, na posiedzeniach Rady Europejskiej oraz kompetencję przedstawiania stanowiska naszego państwa na tych posiedzeniach, Trybunał musiał dokonać wykładni postanowień Konstytucji dotyczących zadań, funkcji i kompetencji Prezydenta RP oraz Rady Ministrów reprezentowanej przez Prezesa Rady Ministrów w zakresie najbardziej zbliżonym do stosunków z Unią Europejską, czyli w stosunkach z organizacjami międzyna-

rodowymi, o których mowa w art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji, zaliczanych do szeroko pojmowanej polityki zagranicznej.

3. Kluczowe znaczenia dla ustalenia kompetencji Rady Ministrów – a przez to i Prezesa Rady Ministrów – mają postanowienia art. 146 ust. 2 Konstytucji, ustanawiającego właściwość rzeczową Rady Ministrów w sprawach polityki państwa nie zastrzeżonych dla innych organów państwowych, oraz ust. 4 pkt 9 tegoż artykułu zobowiązującego Radę Ministrów do sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Z tych postanowień wynika, moim zdaniem, że Prezes Rady Ministrów – jako szef rządu – ma, co do zasady, obowiązek uczestniczyć w posiedzeniach Rady Europejskiej i przedstawiać na nich stanowisko Rzeczypospolitej.

4. Jednocześnie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – jako jej najwyższy przedstawiciel – z mocy art. 126 ust. 1 ma prawo (choć nie ma obowiązku) uczestniczyć w każdym posiedzeniu Rady Europejskiej, kierując się własnym przekonaniem o potrzebie swojej obecności na danym posiedzeniu, bez uzyskiwania czyjejkolwiek zgody. Przyznanie Radzie Ministrów zadania prowadzenia polityki zagranicznej i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi nie ogranicza wykonywania funkcji ustrojowej najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezydenta. Prezydent RP, z racji konstytucyjnej pozycji, silnej legitymacji, jaką uzyskuje poprzez sposób wyboru na urząd, a także całokształtu konstytucyjnych kompetencji, nie może zostać pozbawiony uprawnień do realizacji funkcji najwyższego przedstawiciela na forum Rady Europejskiej. Należy zwrócić uwagę również na to, że Konstytucja tylko Prezydenta określa jako przedstawiciela – i to najwyższego – Rzeczypospolitej. Prezydent jest nim zarówno w stosunkach zewnętrznych, jak i wewnętrznych, w każdym czasie i w każdym miejscu, przez cały okres pełnienia swojego urzędu.

Nie zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału, jeżeli – jak zdaje się to wynikać to z uzasadnienia (zwłaszcza punkty 5.7., 5.8., 6.4., 6.5.) – ogranicza on możliwość uczestniczenia przez Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej tylko do tych spośród nich, które dotyczą spraw związanych z wykonywaniem przez Prezydenta zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji. Moim zdaniem, pkt 2 sentencji postanowienia nie wprowadza takiego ograniczenia, gdyż zgodnie z jego treścią, to sam Prezydent uznaje za celowy bądź niecelowy swój udział w posiedzeniu, jednakże końcowa jego część, nawiązująca do art. 126 ust. 2 Konstytucji, zawiera sugestie ograniczenia, dlatego może być powodem rozbieżnej interpretacji tego punktu. W postanowieniu art. 126 ust. 1 Konstytucji, przyznającym Prezydentowi

status najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej (i gwaranta ciągłości władzy państwowej), nie ma żadnego ograniczenia.

W sferze wykonywania funkcji określonych w art. 126 ust. 1 ustawy zasadniczej Prezydent działa niezależnie od Rady Ministrów, dotyczy to w szczególności działań niewładczych i niepolegających na wydawaniu aktów urzędowych, do których niewątpliwie zaliczyć należy uczestniczenie w posiedzeniach organu politycznego Unii Europejskiej. Zgadzam się z poglądem prof. Pawła Sarneckiego, który w komentarzu do art. 126 ust. 1 Konstytucji zauważa, że z samego statusu Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej wynika jego prawo do bycia obecnym wszędzie tam, gdzie dzieją się sprawy mające znaczenia dla Rzeczypospolitej – czyli co najmniej sprawowanie tzw. czystego przedstawicielstwa (por. P. Sarnecki, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1999, t. I, art. 126).

Szczególne uzasadnienie znajduje obecność Prezydenta na tych posiedzeniach Rady Europejskiej, których tematyka dotyczy, chociażby pośrednio, zadań Prezydenta określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji: czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Konieczne jest tu zaakcentowanie, iż wskazane zadania należy postrzegać w sposób szeroki, pozornie bowiem odległe od konstytucyjnie określonych zadań Prezydenta tematy, jak problem poszerzania Unii, zwalczanie terroryzmu, stosunki z państwami trzecimi, mogą mieć znaczenie dla ochrony tych podstawowych wartości państwowości polskiej, których ma strzec głowa państwa. Stanowczo nie zgadzam się przy tym z próbą ograniczania rozumienia pojęcia bezpieczeństwa państwa, na gruncie art. 126 Konstytucji, przez wyłączenie z jego zakresu takich elementów jak bezpieczeństwo energetyczne, ekologiczne czy sanitarne (pkt 5.8. uzasadnienia), które współcześnie mają podstawowe znaczenie dla „bezpieczeństwa w ogóle” nowoczesnego państwa. Aby móc właściwie wypełniać zadania, określone w art. 126 ust. 2, Prezydent powinien, między innymi, mieć rozeznanie co do tego, jakie są polityczne plany Unii, które ustalane są właśnie na posiedzeniach Rady Europejskiej, i ma prawo czerpać informacje w tych sprawach z „pierwszej ręki”.

Status Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej wyklucza możliwość uzależnienia jego udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej od zgody innego organu, w szczególności Prezesa Rady Ministrów, czy też traktowania Prezydenta jako „osoby towarzyszącej delegacji rządowej”. Prezydent przez swoją obecność na tym forum realizuje własne zadania, wynikające z art. 126 Konstytucji. Trzeba przy tym dodać, że Rada

Europejska jest jedynym organem Unii Europejskiej, podczas posiedzeń którego może występować Prezydent, gdyż pozostałe organy i instytucje mają charakter międzyrządowy i ściśle określony skład.

5. Oczywiście, tak jak Trybunał, nie dopuszczam przedstawienia na forum Rady Europejskiej, podobnie zresztą jak na jakimkolwiek innym zewnętrznym forum, rozbieżnych stanowisk przez Prezydenta RP i szefa rządu polskiego. Dobro wspólne, jakim jest Rzeczpospolita, nie dopuszcza takiej możliwości. Dlatego też uważam, że słusznie Trybunał w postanowieniu akcentuje obowiązek współdziałania Prezydenta RP i Rady Ministrów, reprezentowanej przez Prezesa Rady Ministrów, jako dwóch członów władzy wykonawczej, w szczególności w sprawach objętych zakresem działania Rady Europejskiej. Obowiązek ten, dotyczący w jednakowym stopniu obu tych organów, wynika przede wszystkim z Preambuły Konstytucji, a dodatkowo w sprawach europejskich, jako należących do polityki zewnętrznej - z art. 133 ust. 3. Nie zgadzam się jednak z jednostronnym ujęciem tego obowiązku w sentencji postanowienia Trybunału, zgodnie z którą Rada Ministrów samodzielnie ustala stanowisko we wszystkich sprawach objętych tematyką posiedzeń Rady Europejskiej (pkt 3), a Prezydent może jedynie „odnieść się” (jeśli dobrze odczytuję formułę „współdziałanie (...) umożliwia odniesienie się”) - i to tylko w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji - do gotowego stanowiska ustalonego przez Radę Ministrów. Uważam, że dla realizacji współdziałania konieczne jest rutynowe przekazywanie Prezydentowi przez Radę Ministrów, której przedstawiciel bierze udział w przygotowaniu spotkań Rady Europejskiej, informacji o terminie i tematyce wszystkich posiedzeń, aby mógł On zdecydować o swoim udziale w posiedzeniu lub przedstawić Radzie Ministrów swoje stanowisko w każdej kwestii objętej porządkiem obrad, w której uzna to za stosowne. Natomiast w sprawach związanych z zadaniami Prezydenta określonymi w art. 126 ust. 2 Prezydent, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów powinni czynić wszystko dla wypracowania wspólnego stanowiska. Są to bowiem sprawy o podstawowym znaczeniu dla państwa, w których żaden z tych organów nie ma wyłącznych zadań i kompetencji, lecz ich zadania i kompetencje częściowo nakładają się na siebie.

6. Pkt 3 i 5 sentencji uzasadnienia kwestionuję również w zakresie, w jakim nie dopuszczają one (a w każdym razie nie dopuszczają *expressis verbis*) możliwości reprezentowania i przedstawiania stanowiska Rzeczypospolitej na (konkretnym) posiedzeniu Rady Europejskiej wyłącznie przez Prezydenta (oczywiście w sytuacji, gdy zostało to uzgodnione z Prezesem Rady Ministrów). Z treści pkt 5 zdanie 2 sentencji, odczytywanej w kontekście stanowczego brzmienia jej pkt 3, można wywieść co najwyżej możliwość

uczestniczenia Prezydenta w tej reprezentacji i przedstawianiu stanowiska obok szefa rządu. Również w uzasadnieniu (pkt 6.7. lit. e) pojawia się wzmianka o uzgodnieniach co do „ewentualnego udziału Prezydenta w przedstawianiu stanowiska ustalonego przez Radę Ministrów”. Jeżeli jest to trafne odczytanie sensu pkt 3 i 5 sentencji postanowienia, to stanowią one, w tym zakresie, zaprzeczenie pozycji Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej.

Z powyższych względów czułam się w obowiązku złożyć zdanie odrębne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zbigniewa Cieślaka

do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) oraz § 46 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. z 2006 r. Nr 72, poz. 720), zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r. w sprawie o sygn. Kpt 2/08 w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny określił przedmiot i elementy sporu kompetencyjnego (część V pkt 1).

1. Na wstępie podkreślić należy wagę rozstrzygnięcia podjętego w niniejszej sprawie o sygn. Kpt 2/08. Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy rozstrzygał spór kompetencyjny w oparciu o art. 189 Konstytucji, który zaistniał między Prezydentem RP i Radą Ministrów. Na wagę rozstrzygnięcia wpływa także to, że obowiązująca w tym zakresie regulacja prawna „cechuje się znaczną dozą niejasności” (por. L. Garlicki, Uwagi do art. 189 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 2). W związku z powyższym, Trybunał był zobowiązany do ustalenia treści i sensu prawnego zwrotu „spory kompetencyjne”, występującego w art. 189 Konstytucji. Innymi słowy stanął przed koniecznością rozpoznania znaczeń podstawowych kategorii określających działanie „centralnych konstytucyjnych organów państwa”.

2. Pomimo tego, że ustrojodawca posłużył się pojęciem „sporu kompetencyjnego”, to nie zawarł jego definicji w samej Konstytucji. Pewne dookreślenie następuje jedynie na poziomie ustawowym, w art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Zgodnie z tym przepisem, „Trybunał rozstrzyga spory kompetencyjne, gdy dwa lub więcej centralne konstytucyjne organy państwa uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie (spór kompetencyjny pozytywny) albo gdy organy te uznały się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy (spór kompetencyjny negatywny)”. Wobec tego definicja ustawowa sporów kompetencyjnych opiera się na kategorii właściwości.

Z punktu widzenia rozstrzyganej przez Trybunał Konstytucyjny sprawy o sygn. Kpt 2/08 zasadnicze znaczenie ma rozdzielenie materii normatywnej i pozanormatywnej, bowiem spory między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, które powstają w sferze pozanormatywnej (np. spory polityczne) oczywiście nie mają znaczenia z punktu widzenia regulacji art. 189 Konstytucji. W kontekście tego artykułu istotne są jedynie zachowania określone normatywnie. Zatem sporem kompetencyjnym jest tylko taki konflikt, który zachodzi na tle działań zdeterminowanych normami prawnymi wyznaczającymi powinności organów.

3. Uwalniając się od ujęć doktrynalnych, całość powinności „centralnych konstytucyjnych organów państwa” (ale oczywiście także innych organów państwa i administracji publicznej) możemy sprowadzić do norm określających podmiot, przedmiot, treść, sposób i skutek działania. Podmiot i przedmiot działania (sumę, treść i rodzaj spraw przypisanych danemu organowi) określają normy prawne regulujące właściwość (zob. Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 56). Z kolei treść powinności wyznaczają normy materialnoprawne (zob. *ibidem*, s. 67) oraz normy zadaniowe (zob. *ibidem*, s. 63). Natomiast sposób działania jest determinowany przez normy procesowe regulujące prawne formy działania (por. *ibidem*, s. 70). Skutek tego działania zaś ustalają normy materialne, procesowe i zadaniowe. Normy kompetencyjne w znaczeniu ścisłym pełnią rolę czynnika limitującego podmiotowy i przedmiotowy zakres zastosowania danej formy prawnej działania organu (zob. *ibidem*, s. 75).

Na tle art. 189 Konstytucji stwierdzić należy, że samo pojęcie kompetencji nie jest prawnie zdefiniowane, a co więcej rzadko używane przez ustawodawcę w obowiązującym prawie. Odczytywanie jego znaczenia wynika raczej z przyjmowanych intuicji. To intuicyjne znaczenie kompetencji, potwierdzone także w wypowiedziach uczestników postępowania podczas rozprawy w sprawie o sygn. Kpt 2/08, obejmuje wyznaczoną normatywnie aktywność podmiotu, która wywołuje bezpośrednio skutek prawny (w tym

ujęciu nie ma istotnego znaczenia obligatoryjność czy fakultatywność działania). Z kolei pojęcie „zadanie” dopełnia system nieobojętnej prawnie aktywności centralnego konstytucyjnego organu państwa w ten sposób, że jest to nakazana prawnie aktywność podmiotu skierowana na realizację lub ochronę wartości, która to aktywność pośrednio wywołuje skutki prawne. Przy tym jedynym wymogiem poprawności działania podjętego zgodnie z normami zadaniowymi jest jego legalność.

4. Na podstawie powyższego wywieść wypada, że znaczenie pojęcia „spory kompetencyjne” (art. 189 Konstytucji) obejmuje pozytywne i negatywne spory w zakresie aktywności podmiotów wyznaczonej przez normy regulujące właściwość, normy materialnoprawne, procesowe i zadaniowe. Wykracza zatem poza ścisłe rozumienie określenia „spory kompetencyjne”, rozumianego jako rozbieżności poglądów dwóch lub więcej organów co do zakresu kompetencji któregoś z nich (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 4). Natomiast stosowane w uzasadnieniu postanowienia w sygn. Kpt 2/08 określenie „funkcja” nie ma znaczenia normatywnego. Jest to kategoria pozanormatywna, faktyczna, oznaczająca stan rzeczy wywołany prawnie określoną aktywnością podmiotu (por. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” z. 12/1987, s. 20 i 22).

Mam nadzieję, że niniejsze uwagi przyczynią się do uporządkowania znaczeń użytych w uzasadnieniu postanowienia o sygn. Kpt 2/08 pojęć i kategorii normatywnych.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r. w sprawie o sygn. Kpt 2/08.