

Stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych
dotyczące postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. K 1/22

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W nawiązaniu do wniosku Prokuratora Generalnego o stwierdzenie, że art. 322 ust. 1) lit. a) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/2; tekst skonsolidowany Dz. Urz. UE 2016 C 202 s. 47, dalej „TFUE”) w zakresie, w jakim stanowi podstawę przekazania Parlamentowi i Radzie uprawnienia do:

1. przyjęcia zasad finansowych określających kryteria naruszenia zasad państwa prawnego oraz warunki przyznawania środków budżetowych państwu członkowskiemu Unii Europejskiej w zależności od wyniku oceny spełnienia wymogów państwa prawnego;
2. przyznania Komisji Europejskiej kompetencji do oceny spełniania przez państwo członkowskie wymogów państwa prawnego oraz, w sytuacji negatywnej oceny spełniania tych wymogów, do przyznania Komisji kompetencji do wskazywania środków ochrony budżetu Unii Europejskiej, a Radzie kompetencji do przyjęcia decyzji wykonawczej dotyczącej zastosowania środków ochrony tego budżetu,

jest niezgodny z art. 90 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, a także jest niezgodny z art. 8 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 42 pkt 8 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393 t.j.).

przedstawiam następujące stanowisko:

Na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, a także art. 8 ust. 1 wnioskodawca domaga się oceny hierarchicznej zgodności art. 322 ust. 1) lit. a) TFUE ze wskazanymi na wstępie wzorcami kontroli.

Z uwagi na fakt, że wszczęte w niniejszej sprawie postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, zarejestrowane pod sygn. K 1/22, dotyczy zgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej ratyfikowanej w trybie art. 89 ust. 1 oraz art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji RP, w myśl art. 42 pkt 8 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym uczestnikiem tego postępowania jest m. in. minister właściwy do spraw

zagranicznych. Przedstawione stanowisko uwzględnia uwagi przedstawione przez uczestników postępowania, jak również ministrów, których działów dotyczy przedmiot postępowania.

1. Problem konstytucyjny.

Wnioskodawca w istocie zmierza do wykazania niekonstytucyjności art. 322 ust. 1) lit. a) TFUE w zakresie, w jakim mógł on stanowić podstawę prawną dla wydania Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz. Urz. EU L 443, s. 1, dalej „**Rozporządzenie**”). Rozważając wyrażoną we wniosku potrzebę poddania kontroli zgodności wspomnianej normy z art. 2, 7, 8 i 90 ust. 1 Konstytucji RP, można wziąć pod uwagę różne argumenty.

Z jednej strony, twierdzić można, że w istocie przyjęcie interpretacji art. 322 ust. 1) lit. a) TFUE pozwalającej uznać go za podstawę prawną Rozporządzenia może budzić pewne wątpliwości jako zbyt daleko odbiegające od treści Traktatów i, tym samym, sięgające poza zakres kompetencji powierzonych Unii przez RP. Nawet bowiem jeśli by przyjąć, otwarty charakter aktu przekazania kompetencji, to transfer ten nie miałby nieograniczonego charakteru. Bezpośrednim wyrazem ograniczonego charakteru przekazania kompetencji jest bowiem choćby tzw. zasada kompetencji powierzonych (*principle of conferral*), wyrażona w art. 5 ust. 1 i 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864/30; tekst skonsolidowany Dz. Urz. UE 2016 C 202 s. 1), zgodnie z którą UE posiada wyłącznie kompetencje, które zostały powierzone jej przez państwa członkowskie. Jak stanowi wspomniany artykuł:

- 1. Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności.*
- 2. Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich.*

Konsekwencje zbyt elastycznej interpretacji Traktatów byłyby widoczne zwłaszcza w kontekście znaczenia wyboru właściwej podstawy prawnej, której znaczenie wykracza poza względy czysto formalne. Zgodnie z Traktatami poszczególne przepisy Traktatów nie tylko regulują odrębne materie, lecz także przewidują odrębne tryby przyjmowania opartych na nich regulacji. Dotyczy to także większości koniecznych do przyjęcia wspólnych regulacji. Tym samym wybór niewłaściwej podstawy prawnej dla danego aktu może prowadzić do zachwiania równowagi instytucjonalnej przewidzianej w Traktatach. Wziąwszy zatem pod uwagę konsekwencje wskazania właściwej podstawy prawnej dla przyjmowanych aktów

prawa UE, istotne względy przemawiają za uznaniem, że zgoda państwa na związanie się Traktatami zakładała działanie organów unijnych w ramach instytucjonalnych wynikających z treści Traktatów nie obejmuje przyzwolenia na ich nieskrępowaną interpretację.

Odnosząc powyższe rozważania do art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE należy zauważyć, że można twierdzić, że dopuszczalność jego interpretacji pozwalającej na uznanie go za podstawę do wprowadzenia w Rozporządzeniu mechanizmu warunkowości mogłaby budzić pewne wątpliwości. Jak bowiem wskazuje treść ocenianego przepisu, *Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, przyjmują w drodze rozporządzenia zasady finansowe określające w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków. Prima facie* przepis ten dotyczy kwestii budżetowych i nie zawiera bezpośrednich odniesień do zasady praworządności. Można także twierdzić, że jego historia legislacyjna nie oferuje zbyt wielu przesłanek pozwalających przypuszczać, że intencją Państw Członkowskich mogłoby być powiązanie wypłaty środków budżetowych z przestrzeganiem zasady praworządności. Wrażenie to jest tym mocniejsze, jeżeli brać by pod uwagę, że jedyną traktatową normą odnoszącą się bezpośrednio do procedury kontroli praworządności w Państwach Członkowskich jest art. 7 TUE, *nota bene* ustanawiający bardzo rygorystyczną procedurę.

W związku z powyższym, można twierdzić, że w niniejszej sprawie istnieją wątpliwości, czy art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE może stanowić podstawę dla wprowadzenia w Rozporządzeniu mechanizmu warunkowości. Jak już wspomniano, uprawnienie takie nie wynika wprost z treści Traktatów. Przeciwnie, lektura art. 7 TUE może sugerować, że tworząc procedurę stwierdzenia naruszenia praworządności przez Radę i łącząc ją z wysokimi progami większości *implicite* wyłączono możliwość kontroli praworządności w alternatywnych postępowaniach. Pewnych argumentów na rzecz powyższej tezy można by się doszukiwać w historii legislacyjnej omawianych regulacji. Artykuł 7 TUE został bowiem wprowadzony dopiero w Traktacie z Amsterdamu, zaś przedtem brak było analogicznych regulacji na poziomie prawa pierwotnego czy też wtórnego. Co więcej, dalej idące postanowienia, znoszące wymóg jednomyślności w ramach procedury naruszenia praworządności zostały odrzucone wraz z projektem tzw. Konstytucji dla Europy.

Można także argumentować, że historia wprowadzenia regulacji dotyczących praworządności już pod rządami Traktatu z Lizbony pokazuje, że kwestia ta była daleka od jasności. Propozycja takiego mechanizmu zawarta w Komunikacie Komisji do Parlamentu i Rady COM [2014] 158 FINAL spotkała się z zastrzeżeniami służb prawnych Rady właśnie z powodu naruszenia zasady przyznania (Opinia Służby Prawej Rady nr 10296/14 z dnia 17 maja 2014 r.). Podobne wątpliwości zostały wyrażone w odniesieniu do wniosku Komisji Europejskiej w przedmiocie rozporządzenia Parlamentu i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach

członkowskich z 2018 r. (Opinia Służby Prawnej Rady nr 13593/18 z 25 października 2018 r.), stanowiącego podstawę wspomnianego Rozporządzenia.

Jak się wydaje, powyższe wątpliwości mogą pozostawać aktualne w kontekście ostatecznie przyjętej wersji Rozporządzenia, co więcej znajdując odzwierciedlenie w jego postanowieniach. Przykładowo, zgodnie z motywem 14 preambuły Rozporządzenia, mechanizm warunkowości ma stanowić m. in. dodatkowe wsparcie dla procedury przewidzianej w art. 7 TUE. Dodatkowo okoliczność bezpośredniego powiązania oceny praworządności z ochroną interesów finansowych UE sugerowałaby, że w istocie odpowiednią podstawą prawną dla procedowanych środków powinien być art. 325 ust. 4 TFUE, bezpośrednio odnoszący się do tej kwestii i kwestia ta nie doczekała się dogłębnego wyjaśnienia.

Powyższe wątpliwości stają się tym bardziej uzasadnione, jeżeli wziąć pod uwagę, że przesłanki zastosowania środków ochrony budżetu Unii nie zostały precyzyjnie określone i odwołują się do terminów nieostrych (*zagrożenie niezawisłości sądownictwa* w art. 3 ust. 1 lit. a; istnienie *wystarczająco bezpośredniego* wpływu naruszenia na zarządzanie finansami Unii w art. 4 ust. 1 czy możliwość wstrzymania zasobów finansowych w sytuacji wystąpienia *innych sytuacji lub działań* mogących mieć znaczenie dla należytego zarządzania zasobami Unii). Uwagę zwraca również otwarty katalog źródeł informacji o ~~naruszeniu zasady państwa~~ prawnego, obejmujący m. in. akty tzw. *prawa miękkiego* w postaci m.in. raportów i wytycznych tworzonych w ramach organizacji międzynarodowych (por. motyw 16). Pomijając nawet inne względy, należy w tym miejscu podkreślić, wprowadzenie kryteriów oceny niezwiązanych w sposób bezpośredni z kwestiami finansowymi stanowiłoby na gruncie prawa UE swoiste *novum*, negatywnie wpływając na pewność i przejrzystość prawa. Jak się wydaje, powyższe wątpliwości znajdują odzwierciedlenie w Opinii Rzecznika Generalnego Sáncheza-Bordony z 2 grudnia 2021 r. w sprawie C-156/21 *Węgry p. Parlamentowi i Radzie* (do której odsyła on w swojej opinii w sprawie C-157/21). Choć ostatecznie stwierdza ona zgodność Rozporządzenia z Traktatami, dostrzega jednak wskazane wyżej problemy i przyznaje, że w istocie wyinterpretowanie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE możliwości wprowadzenia w Rozporządzeniu mechanizmu warunkowości mogło budzić istotne wątpliwości, *nota bene* podzielane przez wiele instytucji unijnych.

Idąc tym tokiem rozumowania można by powziąć wątpliwość, czy wykładnia art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE prowadząca do uznania, że może on stanowić podstawę do wprowadzenia w Rozporządzeniu mechanizmu warunkowości nie wykracza poza akt przekazania kompetencji organizacji międzynarodowej. Przekazanie „kompetencji w niektórych sprawach”, o którym mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, musi bowiem cechować wystarczająca precyzja. Jak zauważa się w doktrynie: *[u]mowa przekazująca kompetencje musi z odpowiednią precyzją określać kompetencje powierzone organom i organizacjom*

międzynarodowym, tak aby obywatele mogli przewidywać działania organów władzy publicznej¹.

Stanowisko to znajduje wsparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który zauważa:

Konieczne jest więc precyzyjne określenie dziedzin i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem. Wymieniona zasada wyklucza uznanie, że podmiot, któremu kompetencje przekazano, może samodzielnie rozszerzać ich zakres. Konstytucja nie udziela upoważnienia do przekazywania w sposób ogólny zwierzchnictwa w określonym zakresie, przy pozostawieniu szczegółowego określenia kompetencji samemu podmiotowi, na rzecz którego nastąpiło przekazanie. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że wielokrotnie dawał wyraz w swym orzecznictwie, iż w demokratycznym państwie prawnym nie jest możliwe kreowanie kompetencji w drodze domniemania².

Przez sam akt akcesji do Unii Europejskiej a następnie zawarcie Traktatu z Lizbony Rzeczpospolita Polska wyraziła zgodę na przewidziane w art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE przyjmowanie w drodze rozporządzenia zasad finansowych określających w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków. W art. 7 TFUE z kolei zgodziła się ona na stworzenie mechanizmu kontroli praworządności w specjalnej procedurze prowadzonej przez Radę decydującą jednomyślnie. Brak jest natomiast przepisu Traktatów bezpośrednio wskazującego na możliwość uzależnienia wypłaty środków z budżetu UE od kontroli stanu praworządności przez Komisję. Gdyby podzielić pogląd zaprezentowany w poprzedzających akapitach, można by powziąć wątpliwości co do wyrażenia przez RP zgody na przyjęcie na podstawie w art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE mechanizmu warunkowości. Powyższa argumentacja uległaby wzmocnieniu, gdyby przyjąć, że przekazanie instytucji międzynarodowej kompetencji do kontroli stanu praworządności na terenie RP pod groźbą blokady wypłaty funduszy pomocowych dotykałoby istotnych kwestii z punktu widzenia suwerenności RP. Idąc tym tropem można zatem powziąć wątpliwości co do zgodności tego rodzaju wykładni art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE ze wzorcem konstytucyjnym zawartym art. 90 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, a także art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Możliwe jest jednak wyobrażenie sobie również potencjalnych negatywnych konsekwencji stwierdzenia niezgodności art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE z Konstytucją m.in. w zakresie uzyskiwania przez RP środków finansowych. Ponadto można powziąć wątpliwość

¹ K. Wojtyczek, Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym, Kraków 2007, str. 299.

² Wyrok TK z dnia 14 lipca 2021 r. sygn. akt P 7/20, pkt 119.

co do ewentualnych skutków tego rodzaju wyroku Trybunału na płaszczyźnie prawa unijnego .

W pierwszej kolejności można argumentować, że stwierdzenie niekonstytucyjności art. 322 ust. 1 lit. a TFUE lub też przyjętego na jego podstawie Rozporządzenia nie pozbawi go skuteczności na płaszczyźnie prawa unijnego. W szczególności, zgodnie z tym poglądem, orzeczenie Trybunału nie miałoby wpływu na dotyczące Rozporządzenia postępowanie przed TSUE w sprawie C-157/21.

Co więcej, możliwe jest wyobrażenie sobie sytuacji, w której potencjalny wyrok TK mógłby utrudnić władzom RP obronę istotnych interesów RP na forum unijnym. Zgodnie z tym poglądem, na skutek ewentualnego stwierdzenia przez TK choćby częściowej niekonstytucyjności art. 322 ust.1 lit a) TFUE, Polska nie uznawałaby rozporządzenia UE nr 2020/2092 i nie realizowała jego postanowień, które zakładają w swojej procedurze m.in. współdziałanie KE i państwa członkowskiego w tej sferze wykonywania i kontroli budżetu UE. Zgodnie z tym rozumowaniem, w konsekwencji Polska mogłaby być narażona na stosowanie przez UE przewidzianych w Rozporządzeniu środków ochrony budżetu oraz na ewentualne postępowania, związane z uchybieniem zobowiązań traktatowych (w tym art. 317, 322 TFUE, czy zasady lojalnej współpracy ustalonej w art. 4 ust.3 TUE), uruchamiane w oparciu o art. 258 i 260 TFUE i generujące ryzyko orzekania przez Trybunał kolejnych kar pieniężnych i środków tymczasowych. Co więcej, zgodnie z tym poglądem, sam wyrok TK mógłby stanowić samodzielną podstawę dla takich postępowań, jak ma to miejsce w odniesieniu do wyroków w sprawach K 3/21 i P 7/20.

Dodatkowo można twierdzić, że ewentualne uznanie za niezgodne z Konstytucją RP wskazanego postanowienia traktatowego, mogłoby stanowić kolejny argument do wykorzystania przez KE w trakcie procesu oceny polskiego Krajowego Planu Odbudowy na rzecz nieuruchomienia środków dla Polski z tego instrumentu. Mogłoby to obejmować także wstrzymanie przez UE niemal wszystkich transferów finansowych w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027. Idąc tym tropem nie można by wykluczyć wniosków że tego rodzaju deklaracja strony polskiej zostałaby uznana przez Komisję za przyznanie, że RP nie może być związana wymogami praworządności przy wydatkowaniu środków unijnych, co przyspieszyłoby zastosowanie procedury przewidzianej w Rozporządzeniu.

Wreszcie, wskazać należy na pogląd podkreślający konieczność dołożenia należytych starań mających na celu uniknięcie wydania przez TK wyroku w przedmiocie hierarchicznej niezgodności kwestionowanego przepisu w formule wyroku prostego (a nie - jak domaga się tego wnioskodawca - w formule wyroku zakresowego). Ewentualne stwierdzenie przez TK niezgodności przepisu art. 322 ust.1 lit. a) TFUE z Konstytucją mogłoby bowiem uniemożliwić

lub utrudniać Polsce wywiązywanie się z zobowiązań wynikających z postanowień Traktatów, w tym postanowień Tytułu II TFUE „Postanowienia finansowe”, w związku z odesłaniem do artykułu 322 TFUE przez liczne inne przepisy prawa pierwotnego, m. in. art. 310 ust.2 TFUE, art. 315 TFUE, art. 316 TFUE oraz art.317 TFUE.

W tym miejscu niejako dodatkowo można zwrócić uwagę na okoliczność, że zdecydowana większość argumentów wskazanych w stanowisku Prokuratora Generalnego była i jest podnoszona w kontaktach władz RP z organami unijnymi, jak również przez Pełnomocnika RP w postępowaniu przed TSUE.

W świetle powyższych argumentów widać więc wyraźnie, jak bardzo skomplikowana jest materia będąca przedmiotem wniosku Prokuratora Generalnego. W związku z powyższym widać wyraźnie, że okoliczności rozstrzyganego zagadnienia nie pozwalają na mechaniczne odniesienie do niego twierdzeń wypracowanych w orzecznictwie Trybunału w odniesieniu do kwestii *ultra vires*.

△

vw

wz. Ministra Spraw Zagranicznych
Piotr Wawrzyk
Sekretarz Stanu

Załączniki:

6 odpisów stanowiska MSZ.