



Warszawa, 15 lutego 2022 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 1/22

TRYBUNAŁ BAS-WAK-58/22 JK	
KANCELARIA	
wpj. dnia	15. 02. 2022
Nr wg EZD	641

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego z 23 grudnia 2021 r. (sygn. akt K 1/22), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 322 ust. 1 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202) w zakresie, w jakim stanowi podstawę przekazania Parlamentowi i Radzie uprawnienia do:

- 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;
- 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 związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji, a także **jest niezgodny** z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Przedmiot kontroli stanowi art. 322 ust. 1 lit a Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.; dalej TFUE lub Traktat), w brzmieniu:

„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”.

2. Zgodnie z *petitum* wniosku Prokurator Generalny (dalej: Wnioskodawca) wystąpił o zakresową kontrolę art. 322 ust. 1 lit. a TFUE. Oznacza to, że Wnioskodawca przedmiotem kontroli uczynił nie tyle powyższy przepis w jego literalnym brzmieniu, ale rozumienie, nadane kwestionowanemu przepisowi w praktyce stosowania prawa. I tak, art. 322 ust. 1 lit. a TFUE stanowi, zgodnie z jego literalnym brzmieniem, podstawę do wydania przez organy UE rozporządzenia w sprawie „zasad finansowych określających warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków”. Tymczasem, w interpretacji przyjętej przez organy UE, przepis ten został uznany również, w sposób odbiegający od jego literalnej treści, za podstawę wydania rozporządzenia ustanawiające mechanizmy kontrolne w stosunków do państw członkowskich w zakresie przestrzegania przez nie zasad państwa prawnego i zasady praworządności. W jego ramach dopuszczalne jest przeprowadzenie przez organy UE oceny, czy określone państwo członkowskie swoimi działaniami nie narusza zasady państwa prawnego, stanowiącego filar zarówno porządku ustrojowego Unii Europejskiej, jak i poszczególnych państw członkowskich. Ewentualna negatywna ocena co do stanu przestrzegania zasady państwa prawnego przez dane państwo może skutkować zastosowaniem w stosunku do niego mechanizmów o charakterze dyscyplinująco-represyjnym, w tym zawieszenia wypłaty środków z budżetu lub funduszy UE. Procedura, w jakiej realizowany jest mechanizm warunkowości została określona w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/2092 z dnia 16 grudnia

2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.Urz.UE.L Nr 433I, str. 1, ze zm., dalej: rozporządzenie, rozporządzenie 2020/2092 lub rozporządzenie w sprawie warunkowości).

3. Artykuł 322 ust. 1 lit. a TFUE w interpretacji wskazanej przez Wnioskodawcę stanowił podstawę prawną wydania powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie warunkowości. Rozporządzenie to nie stanowi przedmiotu niniejszego postępowania, jednak przyjęte w nim rozwiązania są o tyle istotne, że wskazują na sposób wykorzystania przez organy UE delegacji zawartej w art. 322 ust. 1 lit. a TFUE, kwestionowanej przez Wnioskodawcę. Zarazem regulacje zawarte w powyższym rozporządzeniu (sprecyzowanie naruszeń praworządności, określenie środków oddziaływania i trybu ich nakładania) jednocześnie wskazują na możliwy – niezgodny z Konstytucją – kierunek interpretacji art. 322 ust. 1 lit. a TFUE. Z tego względu zasadne jest skrótowe odniesienie się do kwestii rozwiązań przyjętych w powyższym rozporządzeniu.

4. Przewidziany rozporządzeniem mechanizm warunkowości zakłada możliwość wdrożenia przez organy UE instrumentów o charakterze finansowym, związanych w szczególności z wstrzymaniem bądź zablokowaniem środków finansowych z UE w stosunku do państw członkowskich, które w swojej działalności naruszają zasady państwa prawnego.

Nominalnie celem zastosowania tych instrumentów jest ochrona budżetu Unii, przy czym zostało to powiązane z przestrzeganiem przez państwa członkowskie standardów państwa prawnego. W myśl bowiem rozporządzenia dopuszczenie się przez państwa członkowskie, w prowadzonej przez nie polityce wewnętrznej, zasad państwa prawnego jest uznawane za zagrożenie dla budżetu unijnego (zob. art. 1 rozporządzenia). W rozporządzeniu sprecyzowano, jakiego rodzaju standardy mieszczą się w zasadzie państwa prawnego i uzasadniają wdrożenie omawianego mechanizmu. Obejmują one m.in. zasadę legalności, zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, jak i zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, a także wymóg respektowania innych wartości i zasad zapisanych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.; dalej: TUE; zob. art. 2 rozporządzenia). Brak realizacji tych wymogów (ich realizacja

– według oceny dokonanej przez organy UE – w niewystarczającym zakresie) stanowi podstawę wdrożenia mechanizmu warunkowości, o ile spełnione są przesłanki określone w art. 4 rozporządzenia. Organy wydające rozporządzenie zaliczyły do nich m.in. brak zapewnienia skutecznej kontroli sądowej działań lub zaniechań organów państwa, których działalność jest związana z wykorzystaniem środków finansowych UE, dokonywanej przez niezawisłe sądy.

Środkami ochrony budżetu Unii są m.in.: a) zawieszenie płatności lub wykonania zobowiązania prawnego; zawieszenie wypłaty rat w całości lub w części lub przedterminowa spłata pożyczek gwarantowanych przez budżet Unii; zmniejszenie płatności zaliczkowych. Nałożenie tych środków nie wpływa na obowiązki państw członkowskich, w zakresie wdrażania programu lub funduszu objętego środkami, a w szczególności na obowiązki, jakie te jednostki lub państwa mają wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów (art. 5 rozporządzenia).

Procedurę stosowania środków ochrony budżetu Unii inicjuje Komisja Europejska, przesyłając państwu członkowskiemu pisemne powiadomienie. Państwo członkowskie przedstawia wyjaśnienia w tej sprawie oraz przysługuje mu uprawnienie do podjęcia działań zaradczych, które mogą prowadzić do odstąpienia przez Komisję od wdrożenia procedury. W razie uznania tych środków za niewystarczające Komisja przedkłada Radzie wniosek dotyczący podjęcia decyzji wykonawczej w sprawie odpowiednich środków.

Po nałożeniu środków ochrony budżetu państwo członkowskie może – w dowolnym momencie – przyjąć nowe środki zaradcze, które mogą prowadzić do uchylecia przez Radę zastosowanych środków na podstawie wniosku Komisji.

5. Rozporządzenie 2020/2092 zostało zaskarżone przez Polskę oraz przez Węgry do TSUE (sprawa C-156/21, *Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE* oraz sprawa C-157/21, *Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE*). Główny argument podnoszony w obydwu skargach związany jest z przekroczeniem upoważnienia do wydania w/w rozporządzenia, co stanowi wyraz realizacji przez organy UE kompetencji nieprzewidzianych w traktatach. Sprawy te nie zostały dotąd rozstrzygnięte przez TSUE. Swoją opinię w toku postępowania wydał natomiast Rzecznik Generalny TSUE (opinie z 2 grudnia 2021 r., sygn. odpowiednio ECLI:EU:C:2021:974 i ECLI:EU:C:2021:978) uznając, że rozporządzenie 2020/2092 jest zgodne z prawem UE, w tym zwłaszcza z art. 322 ust. 1 lit. a TFUE.

6. Przewidziany w/w rozporządzeniem mechanizm warunkowości nie został dotychczas zastosowany. W obrębie Parlamentu Europejskiego niektórzy europarlamentarzyści domagają się wdrożenia tego mechanizmu. Jednym z działań podjętych w tym zakresie było wystąpienie w październiku 2021 r. przez Przewodniczącego PE do służb prawnych PE o przygotowanie pozwu przeciwko Komisji Europejskiej w związku z niestosowaniem mechanizmu warunkowości.

7. W charakterze uzupełnienia należy także zauważyć, że – niezależnie od wskazanego wyżej rozporządzenia – delegacja zawarta w art. 322 ust. 1 lit. a TFUE została zrealizowana poprzez wydanie rozporządzenia 2018/1046, określające zasady kontroli wykonywania budżetu UE w aspekcie finansowym.

II. Analiza formalna

1. Przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu stanowi przepis zawarty w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zaliczany do tzw. prawa pierwotnego Unii Europejskiej.

Z punktu widzenia polskiego porządku prawnego TFUE stanowi umowę międzynarodową ratyfikowaną za wcześniejszą zgodą wyrażoną w ustawie. Przy tym jest to szczególny rodzaj umowy międzynarodowej, której przedmiotem jest przeniesienie niektórych kompetencji organów państwa na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. Ratyfikacja takiej umowy następuje w trybie określonym w art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Tego typu umowy mogą podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który orzeka co zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją. Kognicję sądu konstytucyjnego w tym zakresie ustanawia art. 188 pkt 1 Konstytucji. Trzeba przy tym zauważyć, że ustrojodawca dopuścił kontrolę przez Trybunał Konstytucyjny wszelkich umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczypospolita Polska, niezależnie czy dana umowa podlegała ratyfikacji i od ewentualnego trybu ratyfikacji.

Kognicja Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do aktów prawa pierwotnego Unii Europejskiej została potwierdzona w praktyce orzeczniczej – w wyroku z 11 maja 2005 r. (sygn. akt K 18/04) przedmiot kontroli stanowił Traktat o przystąpieniu RP, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., przy czym przepisami związkowymi poddanymi kontroli były przepisy Traktatu ustanawiającego

Wspólnotę Europejską oraz przepisy Traktatu o Unii Europejskiej. Z kolei w wyroku Trybunału z 7 października 2021 r. (sygn. akt K 3/21) wyłączny przedmiot kontroli stanowiły przepisy Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r.

2. Uwzględniając przedmiot kontroli wskazany przez Wnioskodawcę należy dokonać dwójakiego rodzaju zastrzeżenia. Po pierwsze, kontrola sprawowana przez sąd konstytucyjny ogranicza się wyłącznie do oceny zgodności z Konstytucją przepisów traktatowych, wskazanych przez podmiot inicjujący postępowanie. Postępowanie przed Trybunałem, jak i zapadły w jego ramach wyrok nie może natomiast zmierzać do dokonania wykładni prawa UE. Tego typu rozstrzygnięcie nie tylko nie mieści się w zakresie kognicji polskiego sądu konstytucyjnego wyznaczonego przez Konstytucję, ale przede wszystkim stanowi wyłączną kompetencję Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Po drugie, przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu, zważywszy zarówno *petitum* wniosku, jak i brak legitymacji wnioskowej Prokuratora Generalnego w tym zakresie, nie stanowi przepis prawa wtórnego Unii Europejskiej. Wątek związany z prawem wtórnym UE ma jednak o tyle znaczenie w przedmiotowym postępowaniu, że jedno z rozporządzeń wydanych przez organy Unii Europejskiej (*in casu*: w sprawie ogólnego systemu warunkowości) stanowi ilustrację kwestionowanej w niniejszym postępowaniu interpretacji art. 322 ust. 1 lit. a TFUE, pozwalającej na stanowanie aktów nieprzewidzianych w tym przepisie, a więc w praktyce bez podstawy prawnej (a co najmniej – bez podstawy zawartej w przepisach traktatowych).

III. Zarzuty Prokuratora Generalnego

1. Przed przystąpieniem do szczegółowej prezentacji zarzutów Wnioskodawcy należy wskazać, że w sposób najbardziej zwięzły zarzuty te zostały wyrażone w *petitum* wniosku, któremu nadana została postać zakresowa. I tak, wątpliwości Wnioskodawcy związane są z wywodzonym z art. 322 ust. 1 lit. a TFUE upoważnieniem:

- na rzecz Parlamentu oraz Rady do wydania rozporządzenia, stanowiącego akt prawa pochodnego, określającego kryteria naruszenia zasad państwa oraz warunki przyznawania środków budżetowych państwu członkowskiemu Unii Europejskiej niespełniającemu wymogów państwa prawnego;

- na rzecz Komisji Europejskiej do przeprowadzania oceny spełniania przez państwo członkowskie wymogów państwa prawnego oraz – w razie negatywnej oceny w tym zakresie – wskazywania środków ochrony budżetu Unii Europejskiej. Zastosowanie środków ochrony budżetu wymaga przy tym podjęcia decyzji przez Radę.

2. Prokurator Generalny przypomniał, że następstwem ratyfikacji przez Polskę Traktatu z Lizbony z dnia 13 grudnia 2007 r. było przekazanie na rzecz organów UE kompetencji do określenia – w drodze rozporządzenia – warunków uchwalania i wykonywania budżetu UE oraz kontrolowania rachunków związanych z wykonywaniem budżetu. Kompetencja ta stanowi przedmiot regulacji w art. 322 TFUE.

Zdaniem Prokuratora Generalnego zakres kompetencji przekazanych na rzecz organów UE należy oceniać w sposób ścisły, wyznaczony przez brzemienie art. 322 TFUE. Przepis ten – łącznie z art. 287, art. 317-319 i art. 325 Traktatu określa zakres kontroli, jakiej może zostać poddane wykonywanie budżetu UE.

Brzmienie powołanego przepisu nie pozwala natomiast na uznanie, że Polska przekazała na rzecz UE kompetencję do ustanowienia w akcie prawa wtórnego mechanizmu oceny, czy państwo członkowskie realizuje w swojej działalności zasadę państwa prawnego. Analogicznie Polska nie przekazała kompetencji do stosowania w takim przypadku środków zaradczych, obejmujących przede wszystkim wstrzymanie płatności z budżetu UE lub z programów finansowych UE. Wnioskodawca podkreślił, że ratyfikowany przez Polskę TFUE nie przewiduje powiązania kontroli budżetu z kwestią przestrzegania przez państwo członkowskie zasady państwa prawnego, bądź jakichkolwiek innych wartości wykraczających poza kwestie finansowe.

3. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 90 ust. 1 Konstytucji, Wnioskodawca wskazał, że przekazaniu na rzecz organizacji międzynarodowej podlegają kompetencje enumeratywnie wskazane w umowie międzynarodowej ratyfikowanej w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji i we wskazanych w tej umowie sprawach. Powierzenie kompetencji w ramach umowy, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, nie może zatem zakładać samoistnej ewolucji tych kompetencji i musi być wyraźne.

W tym stanie uznanie przez organy UE, że przysługuje im kompetencja do określenia w rozporządzeniu procedur dyscyplinująco-represyjnych w związku z brakiem należytej realizacji przez państwa członkowskie zasady praworządności prowadzi do naruszenia art. 90 ust. 1 Konstytucji. Omawiana kompetencja nie została bowiem przewidziana w traktacie, który podlegał ratyfikacji przez Polskę. Granice kompetencji Unii Europejskiej, a zatem i jej organów, wyznacza zasada przyznania. Zgodnie z tą zasadą organy UE działają wyłącznie w ramach kompetencji przyznanych im w traktatach przez państwa członkowskie, do osiągnięcia określonych w nich celów. Zasada ta wynika zarówno z polskiej Konstytucji (art. 90 ust. 1), jak i stanowi jeden z filarów prawa unijnego (zob. art. 5 TUE). Przyznanie nowych kompetencji organizacji międzynarodowej wymaga zgody państwa wyrażonej poprzez ich przekazanie w drodze umowy międzynarodowej.

Wnioskodawca podkreślił, że określone w Konstytucji zasady przekazywania kompetencji organizacjom międzynarodowym nie przewidują wyjątków, nawet w odniesieniu do tak zaawansowanego i unikalnego pod względem integracji podmiotu, jakim jest Unia Europejska.

4. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 8 ust. 1 Konstytucji (zasada najwyższej mocy prawnej Konstytucji) Wnioskodawca zwrócił uwagę, że konsekwencje wynikające z ustanowienia nadrzędności Konstytucji dotyczą także relacji prawo krajowe – prawo Unii Europejskiej. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (K 18/04, K 32/09, SK 45/09) Wnioskodawca stwierdził, że nadrzędność i pierwszeństwo Konstytucji odnosi się również do prawa unijnego. Organy UE nie mogą sobie przypisywać kompetencji, które nie zostały im wprost przekazane w drodze traktatów. Organom tym przysługują ze skutkiem wobec państwa polskiego wyłącznie takie kompetencje i w takim rozumieniu, które są objęte traktatami ratyfikowanymi w trybie 90 ust. 1 Konstytucji. Przypisanie innych kompetencji niż przewidzianych stanowi nie tylko naruszenie art. 90 ust. 1 Konstytucji, ale prowadzi także do sprzeczności z zasadą nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1).

5. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji i wywodzonej z niej zasady zaufania obywateli do państwa i prawa Wnioskodawca wskazał, że do naruszenia tej zasady może dojść także w płaszczyźnie zewnętrznej, tj. w kontekście spełnienia przez Państwo Polskie ciężących na nim konstytucyjnych obowiązków związanych

z zakresem przekazania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach organizacji lub organowi międzynarodowemu na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Przekazanie kompetencji w trybie powołanego przepisu musi uwzględniać zobowiązanie państwa do budowania zaufania obywateli (jednostek) do państwa i stanowionego przez nie prawa i zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa.

Naruszenie art. 2 Konstytucji Wnioskodawca zdaje się wiązać również – poprzez odniesienie do stanowiska wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach o sygn. akt K 16/04 i K 3/21 – z niedopuszczalnością przypisywania organom UE kompetencji, które nie zostały wyrażone wprost w traktach, bądź też tak daleką ich modyfikacją, która wykracza poza zakres i cel przewidziany traktatami.

6. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu), uzasadnienie przywołane przez Wnioskodawcę sprowadza się do stwierdzenia, że w świetle konstytucyjnej zasady legalizmu kompetencje organów władzy publicznej muszą zostać w sposób jednoznaczny i precyzyjny określone w przepisach prawa. Wszelkie działania tych organów muszą mieć podstawę w takich przepisach. Niedopuszczalne jest – w razie wystąpienia wątpliwości interpretacyjnych – domniemywanie takich kompetencji. Wnioskodawca wskazał ponadto, że instrumenty przyjmowane przez UE na podstawie przyjętego przez nią rozumienia art. 322 ust. 1 lit. a zostały podjęte bez wymaganej podstawy prawnej, a więc są niezgodne z art. 7 Konstytucji.

7. Wnioskodawca wskazał ponadto, że ustanowienie mechanizmu warunkowości stanowi odstępstwo od zasad przyjętych w traktatach (zob. art. 7 TUE, art. 258 i art. 325 ust. 4 TFUE), określających dopuszczalność i zasady kreowania tego typu mechanizmów. Mechanizmy mające zapewnić przestrzeganie zasady praworządności przez państwa członkowskie mogą być ustanawiane tylko w ramach art. 7 TUE. Przepis ten wymaga uzyskania jednomyślności państw członkowskich (z wyłączeniem państwa objętego omawianym mechanizmem) dla takich działań, przy czym ich podstawę stanowią mogą naruszenia wyrażające się szczególną intensywnością. Interpretacja art. 322 ust. 1 lit. a przyjęta przez organy UE pozwala na ominięcie wymogów dotyczących zastosowania mechanizmu praworządności, wynikających z art. 7 TUE. Rozporządzenie o warunkowości pozwala zastosować

sankcje finansowe przewidziane w art. 7 ust. 3 TUE, ale bez spełnienia przesłanek z art. 7 ust. 2 TUE, wymagających jednomyślności w Radzie Europejskiej.

Ponadto – uwzględniając rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu 2020/2092 – Wnioskodawca wskazał, że do przesłanek zastosowania mechanizmu warunkowości zaliczają się także kwestie dotyczące ustroju i organizacji sądownictwa, które – jak przypomniał Wnioskodawca – zaliczają się do kompetencji państw członkowskich. Stwarza to ryzyko, że kwestie związane z ustrojem i strukturą sądownictwa zostaną de facto wyprowadzone spod suwerennej, chronionej procedurą art. 7 TUE kompetencji państw członkowskich, na rzecz kompetencji unijnych organów.

8. Wnioskodawca wskazał, że także w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw europejskich (FTK) wyrażane jest stanowisko, że Unia może korzystać tylko z takich kompetencji, jakie zostały jej przekazane przez państwa członkowskie. Na tym tle Wnioskodawca zauważył, że: „UE nie posiada kompetencji do określania własnych kompetencji”. Cele wskazane w traktatach ustanawiających UE nie stanowią wystarczającej podstawy do konstruowania nowych zadań i kompetencji ani do rozszerzania zadań i kompetencji powierzonych. Wnioskodawca przywołał także pogląd wyrażany przez FTK, że granice powierzenia kompetencji UE kończą się w tym miejscu, powyżej którego państwa traciłyby swoją tożsamość konstytucyjną.

9. W charakterze podsumowania Wnioskodawca stwierdził, że ratyfikując umowy międzynarodowej stanowiące traktaty unijne, Polska przekazała organom UE kompetencje, których treść wyraża m.in. art. 322 TFUE. Sytuacja, w której zawarty tam przepis kompetencyjny jest rozumiany w sposób, którego nie da się pogodzić z pierwotną treścią traktatów, na związanie się którymi została wyrażona zgoda w drodze ratyfikacji, prowadzi do naruszenia art. 90 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Powyższy stan Wnioskodawca uznaje za przejaw arbitralnego zawłaszczenia kompetencji przez instytucje unijne, prowadzący do wypaczenia sensu zasady nadrzędności Konstytucji oraz zasady kompetencji przyznanych (wniosek, s. 18). Wnioskodawca wskazał też, że rozporządzenie o warunkowości tylko pozornie ma służyć zapobieganiu nadużyciom finansowym (jak to wskazano w motywie 2, 9, 14 i 15 rozporządzenia). W rozporządzeniu tym został przewidziany bardzo szeroki wachlarz mechanizmów, przy niedookreśloności przesłanek ich uruchamiania.

IV. Wzorce kontroli

1. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada praworządności (art. 2 Konstytucji)

1. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywateli, stanowi jedną z zasad pochodnych, które – w świetle utrwalonego poglądu doktryny (por. np. W. Sokolewicz, M. Zubik, Komentarz do art. 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, Warszawa 2016, s. 111 i 127) oraz orzecznictwa Trybunału (wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06; 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10; 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14) – wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W orzecznictwie Trybunału ukształtował się pogląd, w myśl którego istota analizowanej zasady wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla adresata normy i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć, podejmując decyzję oraz że jego działania realizowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (zob. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94; wyroki TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07; 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09; 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13; 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 52/16). Zasada zaufania do państwa opiera się na zasadzie pewności prawa. Celem zasady pewności prawa jest zapewnienie jednostce bezpieczeństwa prawnego, a więc sytuacji, w której może ona decydować o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwa. Jednostka może ocenić konsekwencje swoich zachowań na gruncie obowiązującego w danym momencie porządku prawnego, jak również może oczekiwać, że prawodawca nie zmieni przepisów w sposób arbitralny (zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01 i 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

Przewidywalność działań organów państwa zapewnia bezpieczeństwo prawne jednostki (związane z pewnością prawa), a także umożliwia prognozowanie działań

własnych (wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01; 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01; 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 4 maja 2004 r., sygn. akt K 8/03; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05; 21 marca 2006 r., sygn. akt K 13/05; 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06; 30 października 2007 r., sygn. akt P 28/06; 3 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 45/06; 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06).

2. Zasada demokratycznego państwa prawnego zawiera w sobie także zasadę praworządności, która „może być rozumiana w sposób formalny i oznacza wówczas zgodne z prawem funkcjonowanie państwa, tj. jego organów lub innych podmiotów działających w jego imieniu. Wiąże się ona wówczas z [...] nakazem działania organów państwowych wyłącznie w granicach ich kompetencji określonych przez prawo oraz z nakazem wydawania aktów stosowania prawa na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych. Ponadto zakłada podejmowanie przez organy państwowe rozstrzygnięć i uchwalanie aktów prawnych w trybie określonym przez prawo [...]. Omawiana zasada może też być rozumiana w sposób materialny i wówczas nie wystarcza tylko trzymanie się litery prawa przez organy państwa lub podmioty działające w jego imieniu, ale samo prawo powinno odzwierciedlać określone wartości” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 43-44).

2. Zasada nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji)

Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 Konstytucji „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. W cytowanym artykule wyrażona została zasada nadrzędności Konstytucji. W systemie prawa wewnętrznego Polski najwyższa moc prawna Konstytucji „jest to właściwość norm prawnych zawartych w konstytucji, która określa ich stosunek do norm prawnych innego typu – norm ustawowych i innych norm prawnych obowiązujących w państwie” (K. Działocha, *komentarz do art. 8 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, Warszawa 2016, s. 260). We wstępie do Konstytucji ustrojodawca dodał także, że jest ona „prawem podstawowym dla państwa”. Z tych ujęć wynika, że Konstytucja w hierarchii aktów normatywnych w państwie zajmuje najwyższe miejsce, a normy

prawne w niej zawarte mają najwyższą moc prawną. Konsekwencją tego stanowiska jest wymóg, by ogół norm prawnych obowiązujących w państwie był zgodny z postanowieniami Konstytucji, co wyznacza bezwzględny prymat Konstytucji w systemie źródeł prawa.

W doktrynie stwierdza się, że „zasada nadrzędności Konstytucji RP określa miejsce ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa, jej funkcje oraz relacje Konstytucji RP do prawa międzynarodowego. Zasada ta stanowi też podstawę dla uznania wiążącego charakteru przepisów Konstytucji RP oraz określenia sposobów jej stosowania przez organy władzy publicznej” (P. Tuleja, komentarz do art. 8 [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 312). Zasadny jest pogląd, że „Konstytucja w znaczeniu formalnym powinna odpowiadać Konstytucji w znaczeniu materialnym.” (P. Tuleja, komentarz do art. 8 [w:] *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 312). Nadrzędność Konstytucji w sensie materialnym polega na tym, iż normuje ona podstawowe zasady ustroju i porządku prawnego państwa, w znaczeniu formalnym natomiast, przejawia się w tym, że jest stosowana bezpośrednio i nadaje jej się najwyższą moc prawną (Z. Husak, *Zasada nadrzędności Konstytucji*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 323). Uznanie Konstytucji za najwyższe prawo Rzeczypospolitej „oznacza, że wszystkie akty prawne powinny być zgodne z Konstytucją RP. Dotyczy to aktów stanowienia i stosowania prawa. Nakaz zgodności obejmuje też faktyczne działania organów władzy publicznej podejmowane na podstawie i w granicach prawa. W odniesieniu do organów stanowiących prawo zasada nadrzędności Konstytucji RP oznacza zakaz stanowienia norm prawnych niezgodnych z Konstytucją RP oraz nakaz konkretyzacji przepisów Konstytucji RP. W pierwszej kolejności art. 8 ust. 1 adresowany jest do ustawodawcy” (P. Tuleja, komentarz do art. 8 [w:] *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 313) oraz że „naruszenie przez ustawodawcę zakazu stanowienia przepisów niezgodnych z Konstytucją RP nie oznacza ich nieważności, nie powoduje ich automatycznej derogacji, nie uzasadnia stwierdzenia takiej derogacji przez organ stosujący prawo. Uzasadnia natomiast wszczęcie postępowania prowadzącego do stwierdzenia przez TK hierarchicznej zgodności norm. Uzasadnienie to wynika zarówno z właściwości norm konstytucyjnych oraz sposobu formułowania ocen o hierarchicznej niezgodności, jak i z zasad ustrojowych” (P. Tuleja, komentarz do art. 8 [w:] *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 313-316).

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że „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 [...] zasadę wyrażoną w art. 9. Zgodnie z tym unormowaniem «Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego»” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04). Trybunał wyraził pogląd, że „Konstytucja pozostaje [...] – z racji swej szczególnej mocy – «prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej» w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. [...] Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04). Teza ta została literalnie powtórzona w późniejszym wyroku Trybunału z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09.

3. Tryb wyrażania zgody na przekazanie podmiotom międzynarodowym kompetencji organów władzy państwowej (art. 90 ust. 1 Konstytucji)

Zgodnie z treścią 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”. Na mocy tego postanowienia Rzeczpospolita Polska może przekazać na rzecz organizacji międzynarodowej lub też organu międzynarodowego kompetencje w ograniczonym zakresie. Możliwość przekazania kompetencji „w niektórych sprawach” oznacza, iż nie jest możliwe przekazanie ogółu kompetencji organów władzy publicznej (K. Wojtyczek, *Przekazanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007, s. 267-271). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje również ugruntowany pogląd, iż nie jest możliwe przekazanie nie tylko ogółu kompetencji, ale także kompetencji stanowiących istoty suwerennego bytu Rzeczypospolitej Polskiej (wyrok TK z 12 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09). Innymi słowy, Rzeczpospolita Polska nie może przekazać na rzecz, w tym przypadku Unii Europejskiej, kompetencji

dotyczących tzw. „jądra suwerennościowego” (zob. J. Jaskiernia, *Konstrukcja art. 90 ust. 1 Konstytucji RP a problem określenia tzw. „jądra suwerennościowego”* [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.) *Dziesięć lat konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 103 i nast.). Bez wątpienia należą do niego kwestie związane z funkcjonowaniem konstytucyjnych organów władzy państwowej, czy też funkcjonowaniem jednej z władz. Nie bez znaczenia jest również to, że wspomniane przekazanie kompetencji w niektórych sprawach może nastąpić jedynie w szczególnym trybie określonym w przepisie art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji.

W wyroku TK z 24 listopada 2010 r. (sygn. akt K 32/09) przeprowadzona została charakterystyka i wskazane warunki dopuszczalności procesu przekazywania na podstawie umowy międzynarodowej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Z orzecznictwa TK wynika też teza: „Ratyfikacja tych umów dokonywana jest w trybie o wyrażnie zaostzonych wymogach w porównaniu z trybem ratyfikacji innych umów, dokonywanej za uprzednią zgodą Sejmu i Senatu wyrażoną w ustawie. Konstytucja wymaga w tym przypadku 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. Wprowadzono 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 Unii Europejskiej” (wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt. K 32/09). Trybunał Konstytucyjny podtrzymał sformułowany w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04, pogląd, że 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 precyzyjne określenie dziedzin i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem. Nie jest również możliwe rozumienie przekazania kompetencji w taki sposób, który oznaczałby dopuszczenie możliwości ustalania jakichkolwiek kompetencji objętych przekazaniem w drodze domniemania. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że

w demokratycznym państwie prawnym nie jest możliwe kreowanie kompetencji w drodze domniemania. Dotyczy to także stosunków w obrębie Unii Europejskiej, która nie będąc państwem, posługuje się prawem, a zatem musi sprostać standardom w tej dziedzinie właściwym. Przekazanie kompetencji nie może prowadzić do stopniowego pozbawiania państwa suwerenności.

Przekazanie kompetencji w żadnym razie nie może być również rozumiane jako przesłanka dopuszczenia dokonywania dorozumianej zmiany Konstytucji polegającej na tym, że na skutek przekazania następuje otwarcie możliwości obejścia wymagań sformułowanych w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Tego rodzaju obejście reguł konstytucyjnych miałyby miejsce w przypadku uznania dopuszczalności rozszerzającej interpretacji zakresu kompetencji przekazanych. Instytucja przekazania kompetencji nie stwarza też możliwości dokonywania zmian Konstytucji w drodze wykładni przyjaznej integracji europejskiej.

4. Zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji)

Zgodnie z art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przywołany przepis wyraża zasadę legalizmu, rozumiany jako nakaz działania wyłącznie na podstawie prawa oraz obowiązek przestrzegania prawa (zob. W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 7, s. 3). Nakaz wyrażony w art. 7 Konstytucji adresowany jest do organów władzy publicznej. Wyznaczając desygnaty pojęcia „władza publiczna” za aktualne należy uznać stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji, w którym ustrojodawca posłużył się tożsamym pojęciem. Otóż „pojęcie «władzy publicznej» w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Należy podkreślić, że pojęcia organu państwa oraz organu władzy publicznej nie są tożsame. W pojęciu «władzy publicznej» mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego

kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej. Nazwa «organ» władzy publicznej użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody, nie zaś organ osoby prawnej w kategoriach prawa cywilnego. Odpowiedzialność oparta na tym przepisie obciąża strukturę (instytucję), a nie osoby z nią związane (jej funkcjonariuszy)” (wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00).

Z kolei, precyzując użyte w art. 7 Konstytucji pojęcie „działania organu władzy publicznej” Trybunał Konstytucyjny wskazał, że pojęcie to „nie zostało konstytucyjnie zdefiniowane. W pojęciu tym mieszczą się zarówno zachowania czynne tego organu, jak i zaniechania. W zakresie działań czynnych organu władzy publicznej mieszczą się indywidualne rozstrzygnięcia, np. decyzje, orzeczenia i zarządzenia. Pojęcie «zaniechania» władzy publicznej dotyczy tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej” (wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00).

Ze statuowanego w art. 7 Konstytucji obowiązku działania organów władzy na podstawie i w granicach prawa wynika konieczność jednoznacznego i precyzyjnego określenia kompetencji tych podmiotów w przepisach prawa. Stąd wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać (wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05). Podobnie w wyroku z 4 października 2011 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 7 Konstytucji nakłada na organ władzy publicznej powinność „przestrzegania wszystkich przepisów, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa, które określają jego uprawnienia lub obowiązki. Organy muszą zatem znać przepisy regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika zatem, że nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej czy unikać wykonania kompetencji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na te organy określone obowiązki” (postanowienie TK z 4 października 2011 r., sygn. akt P 9/11). Wreszcie, z art. 7 Konstytucji wynika domniemanie, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Domniemanie to może zostać obalone w przewidzianych przez prawo formach,

w szczególności poprzez stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny naruszenia przez organ władzy publicznej art. 7 Konstytucji.

V. Ocena konstytucyjności

1. Zgodnie z treścią przepisu art. 322 ust. 1 lit. a TFUE:

„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”.

Rzeczywista treść tego przepisu jest trudna do odczytania z uwagi na jego stosunkowo ogólnych charakter. Jednak zestawienie powyższej regulacji z innymi przepisami TFUE dotyczącymi w szczególności finansów UE i ich kontroli pozwala na ustalenie jakie „zasady finansowe” mogą być określone w trybie przepisu art. 322 ust. 1 lit. a TFUE.

Trzeba zwrócić uwagę, iż regulacje dotyczące kwestii związanych z finansami UE zostały uregulowane stosunkowo szeroko. Ma to na celu ochronę środków finansowych UE oraz zapewnienie odpowiedniego ich wydatkowania a także skutecznych instrumentów kontroli tego procesu. Warto podkreślić, iż w ciągu ostatnich lat UE oraz jej organy opierały się na regulacjach traktatowych oraz instrumentach prawnych wynikających z prawa pochodnego UE. W ostatnim zaś czasie na forum UE podjęto próbę ustanowienia nowego mechanizmu związanego z ochroną budżetu UE. Po raz pierwszy kwestie dotyczące finansów (budżetu) UE zaczęto również wprost utożsamiać z zasadą praworządności.

Na podstawie przepisu art. 317 TFUE:

„Komisja wykonuje budżet we współpracy z Państwami Członkowskimi zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie artykułu 322, na własną odpowiedzialność i w granicach przyznanego środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Państwa Członkowskie współpracują z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami. Rozporządzenie przewiduje obowiązki kontroli i audytu Państw Członkowskich w zakresie wykonania budżetu oraz wynikającą z nich odpowiedzialność. Przewiduje ono także obowiązki i szczegółowe zasady, według których każda instytucja uczestniczy w wykonywaniu swoich własnych wydatków.

W ramach budżetu Komisja może, w granicach i na warunkach określonych w rozporządzeniach wydanych w wykonaniu artykułu 322, przenosić środki z rozdziału do rozdziału bądź z podrozdziału do podrozdziału”.

Z treści tego przepisu wynika, iż rozporządzenia wydane na podstawie art. 322 TFUE mają na celu prawidłowe wykonanie budżetu, które ma się odbyć zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. W powołanym przepisie nie ma jednak mowy o konieczności „spełnienia wymogów państwa prawnego”. Oznacza to również, że przedmiotowe regulacje są skierowane do Komisji i to właśnie do tego organu UE są adresowane przepisy powyższych rozporządzeń. Treść analizowanej regulacji w sposób jednoznaczny wskazuje na Komisję, jako na wykonawcę budżetu. Państwa Członkowskie jedynie współpracują w Komisję przy wykonywaniu budżetu. Dlatego też należy uznać, iż na podstawie art. 322 TFUE nie można określać obowiązków Państw Członkowskich w związku z wykonywaniem budżetu UE. Przedmiotowe akty prawne mogą być bowiem kierowane jedynie do Komisji, jako wykonawcy budżetu. Na podstawie rozporządzeń Komisja może prowadzić kontrole i audyty w Państwach Członkowskich, w zakresie prawidłowości wykonywania budżetu UE. Dokładnie rzecz ujmując chodzi tu o właściwe gospodarowanie środkami pochodzącymi z budżetu UE, w tym ich prawidłowe wydatkowanie.

Na mocy art. 318 TFUE:

„Komisja przedkłada corocznie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie rozliczenia za poprzedni rok budżetowy odnoszące się do wykonania budżetu. Komisja przekazuje im także bilans finansowy przedstawiający aktywa i pasywa Unii. Komisja przedstawia także Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oceniające finanse Unii oparte na uzyskanych wynikach, w szczególności w odniesieniu do wskazań udzielonych przez Parlament Europejski i Radę na podstawie artykułu 319”.

Powyższa regulacja zawiera procedurę kontroli przez Parlament i Radę rozliczenia za poprzedni rok budżetowy w kontekście wykonania budżetu. Zobowiązuje ona Komisję do przedstawiania Parlamentowi oraz Radzie sprawozdania zawierającego ocenę finansów UE. Procedura ta jest niezbędna do kontrolowania przez Parlament oraz Radę finansów UE pod kątem wykonania budżetu. Jednocześnie ustanawia obowiązki dla Komisji w zakresie przedstawiania rozliczenia budżetu oraz oceny finansów UE.

Z kolei na zasadzie przepisu art. 319 TFUE:

„1. Parlament Europejski, na zalecenie Rady, udziela Komisji absolutorium z wykonania budżetu. W tym celu Rada i Parlament kolejno badają rachunki, bilans finansowy i sprawozdanie oceniające, o których mowa w artykule 318, roczne sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego, wraz z odpowiedziami kontrolowanych instytucji na uwagi Trybunału Obrachunkowego, oświadczenie o wiarygodności określone w artykule 287 ustęp 1 drugi akapit, jak również odpowiednie sprawozdania specjalne Trybunału Obrachunkowego.

2. Przed udzieleniem Komisji absolutorium lub w jakichkolwiek innych celach pozostających w związku z wykonywaniem jego uprawnień w dziedzinie realizacji budżetu, Parlament Europejski może zadać przesłuchania Komisji w sprawie wykonywania wydatków lub funkcjonowania systemów kontroli finansowej. Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu, na jego żądanie, wszelkie niezbędne informacje.

3. Komisja podejmuje wszelkie działania w celu uwzględnienia uwag towarzyszących decyzjom o absolutorium i innych uwag Parlamentu Europejskiego dotyczących wykonywania wydatków, jak również komentarzy towarzyszących zaleceniom odnoszącym się do absolutorium przyjętem przez Radę. Na żądanie Parlamentu Europejskiego lub Rady Komisja składa sprawozdanie co do środków podjętych w kontekście tych uwag i komentarzy, a zwłaszcza co do instrukcji udzielonych służbom odpowiedzialnym za wykonanie budżetu. Sprawozdania te są również przesyłane do Trybunału Obrachunkowego”.

Regulacja ta ustanawia procedurę udzielania Komisji absolutorium z wykonania budżetu. Oznacza to, iż to właśnie Komisja jest odpowiedzialna za prawidłowe jego wykonanie. Z kolei Rada i Parlament, przy udziale Trybunału Obrachunkowego badają rachunki i bilans finansowy, a także sprawozdanie oceniające oraz roczne sprawozdanie finansowe. Parlament może również żądać od Komisji wyjaśnień oraz sprawozdań.

Ważną rolę w zakresie kontroli finansowych aspektów funkcjonowania UE odgrywa również Trybunał Obrachunkowy. Na mocy przepisu art. 287 TFUE:

„1. Trybunał Obrachunkowy kontroluje rachunki wszystkich dochodów i wydatków Unii. Kontroluje również rachunki wszystkich dochodów i wydatków wszystkich organów lub jednostek organizacyjnych utworzonych przez Unię, w zakresie, w jakim akt założycielski nie wyklucza takiej kontroli. Trybunał Obrachunkowy przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenie

wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw, które jest publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Poświadczenie to może zostać uzupełnione przez szczegółowe oceny każdego z głównych obszarów działalności Unii.

2. Trybunał Obrachunkowy kontroluje legalność i prawidłowość dochodów i wydatków oraz upewnia się co do należytego zarządzania finansami. Czyniąc to, sygnalizuje w szczególności wszelkie nieprawidłowości. Kontrolę dochodów przeprowadza się zarówno na podstawie założeń dochodowych, jak i płatności przekazanych Unii. Kontrolę wydatków przeprowadza się zarówno na podstawie podjętych zobowiązań, jak i dokonanych wypłat. Kontrole te mogą być przeprowadzane przed zamknięciem rozliczeń w danym roku budżetowym.

3. Kontrola dotyczy dokumentów, a w razie potrzeby przeprowadzana jest na miejscu w innych instytucjach Unii, w pomieszczeniach każdego organu lub jednostki organizacyjnej zarządzających dochodami i wydatkami w imieniu Unii oraz w Państwach Członkowskich, w tym w pomieszczeniach każdej osoby fizycznej lub prawnej otrzymującej płatności z budżetu. Kontrolę w Państwach Członkowskich przeprowadza się w powiązaniu z krajowymi instytucjami kontrolnymi lub, jeśli nie mają one niezbędnych uprawnień, z właściwymi służbami krajowymi. Trybunał Obrachunkowy oraz krajowe instytucje kontrolne Państw Członkowskich współpracują na zasadzie wzajemnego zaufania, zachowując swoją niezależność. Instytucje te lub służby zawiadamiają Trybunał Obrachunkowy, czy zamierzają uczestniczyć w kontroli.

Inne instytucje Unii, organy lub jednostki organizacyjne zarządzające dochodami i wydatkami w imieniu Unii, osoby fizyczne lub prawne otrzymujące płatności z budżetu oraz krajowe instytucje kontrolne bądź, jeśli nie mają one niezbędnych uprawnień, właściwe służby krajowe, przekazują Trybunałowi Obrachunkowemu, na jego zadanie, wszelkie dokumenty lub informacje niezbędne do wykonywania jego zadania.

W odniesieniu do działalności Europejskiego Banku Inwestycyjnego związanej z zarządzaniem dochodami i wydatkami Unii, prawo dostępu Trybunału do informacji posiadanych przez Bank jest regulowane umową zawartą między Trybunałem, Bankiem oraz Komisją. W przypadku braku umowy Trybunał ma wszakże dostęp do informacji niezbędnych do przeprowadzania kontroli dochodów i wydatków Unii zarządzanych przez Bank.

4. Trybunał Obrachunkowy sporządza roczne sprawozdanie po zamknięciu każdego roku budżetowego. Sprawozdanie to jest przesyłane innym instytucjom Unii i publikowane w *Dzienniku urzędowym Unii Europejskiej* wraz z odpowiedziami tych instytucji na uwagi Trybunału Obrachunkowego.

Ponadto Trybunał Obrachunkowy może przedstawiać w każdej chwili swoje uwagi, zwłaszcza w formie sprawozdań specjalnych w poszczególnych sprawach oraz wydawać opinie na zadanie jednej z pozostałych instytucji Unii.

Przyjmuje on swoje sprawozdania roczne, sprawozdania specjalne lub opinie większością członków wchodzących w jego skład. Jednakże może on ustanowić wewnętrzne izby, w celu przyjmowania pewnych kategorii sprawozdań lub opinii, na warunkach określonych w jego regulaminie wewnętrznym.

Pomaga on Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w wykonywaniu ich funkcji kontrolnych w zakresie wykonania budżetu.

Trybunał Obrachunkowy uchwała swój regulamin wewnętrzny. Wymaga on zatwierdzenia przez Radę”.

Powyższa regulacja wskazuje na bardzo szeroki zakres uprawnień Trybunału Obrachunkowego w odniesieniu do kontroli budżetu UE. Organ ten jawi się niewątpliwie jako najbardziej istotny podmiot w zakresie czuwania nad szeroko rozumianą kontrolą finansowych aspektów funkcjonowania UE. Można więc stwierdzić, że Komisja jest odpowiedzialna za wykonywanie budżetu UE, a Trybunał Obrachunkowy za działania kontrolne w zakresie prawidłowości prowadzenia polityki finansowej UE. Z kolei Parlament i Rada, na podstawie dokumentów oraz informacji przekazanych przez Komisję oraz Trybunał Obrachunkowy udzielają absolutorium z wykonania budżetu. Oznacza to, iż Komisja nie posiada w istocie uprawnień kontrolnych w zakresie prawidłowego gospodarowania środkami finansowymi UE, zarówno w stosunku do organów UE, jak również w stosunku do Państw Członkowskich. Skoro bowiem Komisja wykonuje budżet UE (art. 322 ust. 1 TFUE) to oczywistym jest, że nie może jednocześnie w żadnym zakresie kontrolować jego wykonania.

Dodatkowo należy również podkreślić, iż TFUE zawiera oddzielną regulację dotyczącą zwalczania (a także zapobiegania) nadużyciom finansowym. Zgodnie bowiem z treścią art. 325 TFUE:

„1. Unia i Państwa Członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne naruszające interesy finansowe Unii za pomocą środków

podejmowanych zgodnie z niniejszym artykułem, które mają skutek odstrasżający i zapewniają skuteczną ochronę w Państwach Członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii.

2. Państwa Członkowskie podejmują takie same środki do zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii, jakie podejmują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe.

3. Z zastrzeżeniem innych postanowień Traktatów, Państwa Członkowskie koordynują swoje działania zmierzające do ochrony interesów finansowych Unii przed nadużyciami finansowymi. W tym celu organizują z Komisją ścisłą i regularną współpracę między właściwymi władzami.

4. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, uchwalają niezbędne środki w dziedzinach zapobiegania nadużyciom finansowym naruszającym interesy finansowe Unii i zwalczania tych nadużyć w celu zapewnienia skutecznej i równoważnej ochrony w Państwach Członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii.

5. Komisja, we współpracy z Państwami Członkowskimi kieruje corocznie do Parlamentu Europejskiego i Rady sprawozdanie w sprawie środków podjętych w celu wykonania niniejszego artykułu.”

Regulacje zawarte w tym przepisie również nie zawierają żadnych kompetencji kontrolnych Komisji. Co więcej, wskazany przepis ustanawia obowiązek współpracy Komisji z Państwami Członkowskimi w zakresie przeciwdziałania nadużyciom. Dlatego też regulacja ta stanowi potwierdzenie stanowiska, iż Komisja nie posiada uprawnień kontrolnych w zakresie finansów UE. Co więcej, jest zobowiązana do współpracy w zakresie finansów z Państwami Członkowskimi. Sama zaś, jako organ odpowiedzialny za wykonanie budżetu UE jest rozliczana w tym zakresie przez Parlament oraz Radę w toku procedury absolutoryjnej.

2. Analiza wymienionych w pkt 1 przepisów dotyczących finansów oraz budżetu UE pozwala na wskazanie, jakie „zasady finansowe” mogą zostać określone w trybie przepisu art. 322 ust. 1 lit. a TFUE. Zestawienie tej regulacji z innymi dotyczącymi finansów oraz budżetu UE prowadzi do wniosku, iż co prawda przepis ten nie ma charakteru zamkniętego, to jednak określenie „zasady finansowe” odnosi się do regulacji o charakterze technicznym. Innymi słowy rozporządzenie przyjęte na

podstawie przepisu art. 322 ust. 1 lit. a TFUE może zawierać regulacje, które określają techniczno-rachunkową stronę uchwalania budżetu jak również dokumentowania jego wykonania a także techniczno-rachunkowe aspekty przedstawiania i kontrolowania rachunków. Powyższa regulacja nie wyklucza również uznania rozporządzenia wydanego na podstawie przepisu art. 322 ust. 1 lit. a TFUE za akt prawny ustanawiający swoistą „politykę rachunkowości” czy też „politykę raportowania”, które dotyczą zarówno przygotowania i uchwalenia, jak również wykonania budżetu oraz przedstawienia i kontrolowania rachunków.

Redakcja przepisu art. 322 ust. 1 lit. a TFUE nie wspomina natomiast o kontrolowaniu Państw Członkowskich. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby na podstawie tak ogólnej regulacji o technicznym charakterze wywodzić możliwość kontrolowania Państw Członkowskich. Ponadto wskazana regulacja nie zawiera podstawy do wskazania Komisji, jako organu uprawnionego do kontroli Państw Członkowskich w zakresie szeroko rozumianego budżetu UE. Tym bardziej, że Komisja, jako organ wykonujący budżet UE z zasady nie może mieć uprawnień kontrolnych w tym zakresie.

Regulacja przyjęta w przepisie art. 322 ust. 1 lit a TFUE nie odnosi się również w żadnym stopniu do kwestii państwa prawnego (praworządności). Regulacje traktatowe w obowiązującym kształcie tylko w trybie przewidzianym w przepisie art. 7 ust. 3 TUE mogłyby stanowić podstawę do powiązania zasady praworządności z zawieszeniem niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów w stosunku do Państwa Członkowskiego. Można przyjąć, że treść tego przepisu nie wyklucza, iż naruszenie zasady praworządności przewidzianej w przepisie art. 2 TUE mogłoby skutkować dla Państwa Członkowskiego sankcjami o charakterze finansowym. Należy więc podkreślić, iż procedura przewidziana w przepisie art. 7 TUE w związku z przepisem art. 354 TFUE zawiera szczegółową procedurę określającą jakie konsekwencje mogą spotkać Państw Członkowskie w sytuacji stwierdzenia poważnego naruszenia przez dane państwo zasady praworządności. Skoro więc przepisy traktatowe przewidują wyraźnie sytuację powiązania przestrzegania zasady praworządności z sankcjami o charakterze finansowym, to bezzasadne jest interpretowanie innego przepisu traktatowego (art. 322 ust. 1 lit. a TFUE) w ten sposób, aby osiągnąć ten sam efekt. Bezzasadne jest bowiem wywodzenie z przepisu art. 322 ust. 1 lit. a TFUE kompetencji, które są wprost przewidziane w innym przepisie. Działanie takie może rodzić wątpliwość, czy taka interpretacja rozszerzająca przepisu

art. 322 ust. 1 lit. a TFUE nie ma na celu „obejścia” procedury przewidzianej w przepisie art. 7 TUE w związku z przepisem art. 354 TFUE. W pierwszym bowiem przypadku Parlament i Rada przyjmują rozporządzenie, które miałyby wiązać przestrzeganie przez Państwo Członkowskie zasady praworządności z możliwością zastosowania sankcji o charakterze finansowym, w zwykłej procedurze ustawodawczej. W drugim zaś przypadku konieczna byłaby jednomyślność członków Rady dla rozpoczęcia procedury, która mogłaby zakończyć się dla Państwa Członkowskiego sankcjami finansowymi, w sytuacji stwierdzenia poważnego naruszenia przez to państwo przewidzianej w przepisie art. 2 TUE zasady praworządności. Poza tym samo stwierdzenie przez Radę istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie zasady praworządności wymagałoby uzyskania większości czterech piątych głosów po uzyskaniu zgody Parlamentu, na zasadach określonych w przepisie art. 354 TFUE. Zgodnie zaś z treścią tego przepisu:

„Do celów artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącego zawieszenia niektórych praw wynikających z członkostwa w Unii, członek Rady Europejskiej lub Rady reprezentujący dane Państwo Członkowskie nie bierze udziału w głosowaniu, a dane Państwo Członkowskie nie jest uwzględniane przy obliczaniu jednej trzeciej lub czterech piątych Państw Członkowskich przewidzianych w ustępach 1 i 2 wspomnianego artykułu. Wstrzymanie się od głosu członków obecnych lub reprezentowanych nie stanowi przeszkody w przyjęciu decyzji, o których mowa w ustępie 2 wspomnianego artykułu.

Do celów przyjęcia decyzji, o których mowa w artykule 7 ustęp 3 i 4 Traktatu o Unii Europejskiej, większość kwalifikowaną określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera b) niniejszego Traktatu.

Jeżeli w wyniku podjęcia decyzji o zawieszeniu prawa do głosowania zgodnie z artykułem 7 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej Rada stanowi większością kwalifikowaną na podstawie jednego z postanowień Traktatów, większość kwalifikowaną określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera b) niniejszego Traktatu, lub jeżeli Rada stanowi na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa – zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera a).

Do celów artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej Parlament Europejski stanowi większością dwóch trzecich oddanych głosów, reprezentujących większość wchodzących w jego skład członków”.

Oznacza to, iż procedura przewidziana w przepisie art. 7 TUE w związku z przepisem art. 354 TFUE jest w praktyce bardzo trudna do przeprowadzenia, z uwagi na wysoko ustalone progi większości, które są konieczne do uzyskania w głosowaniach. Być może właśnie z tego powodu została podjęta próba prawnego usankcjonowania identycznej w skutkach procedury w oparciu o przepis art. 322 ust. 1 lit. a TFUE. Jednak przywołany przepis nie daje podstaw do takiego działania. Rozszerzające zaś jego interpretowanie jest sprzeczne nie tylko z zasadami wykładni prawniczej, jako prowadzące do przyznania organom kompetencji bez wyraźnej podstawy prawnej, ale także z samą treścią traktatów, będących podstawą funkcjonowania UE.

W dalszej kolejności należy stwierdzić, że rozszerzające interpretowanie przepisu art. 322 ust. 1 lit a TFUE, w taki sposób, aby na jego podstawie zostało wydane rozporządzenie, na mocy którego można stosować wobec Państw Członkowskich sankcje o charakterze finansowym w związku z naruszeniem przez te państwa zasady praworządności jest samo w sobie sprzeczne z zasadą praworządności wyrażoną w przepisie art. 2 TUE. Przepis ten jest wyrazem oparcia funkcjonowania UE na zasadzie państwa prawnego, co należy rozumieć jako obowiązek działania UE i jej organów na podstawie i w granicach prawa. Dlatego też UE i jej organy w omawianej sytuacji same działają sprzecznie z zasadą praworządności próbując przyznawać sobie kompetencje nie przewidziane w traktatach, a konkretnie kompetencje, które nie wynikają z treści przepisu art. 322 ust. 1 lit a TFUE. Warto w tym miejscu przypomnieć, iż: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn” (art. 2 TUE).

Co więcej, „Unia dąży do osiągnięcia swoich celów właściwymi środkami odpowiednio do kompetencji przyznanych jej w Traktatach” (art. 3 ust. 6 TUE). W analizowanym przypadku, nie dość, że UE i jej organy wychodzą wyraźnie poza przyznane im w traktatach kompetencje, to jeszcze nie używają w tym celu

„właściwych środków”. Właściwym bowiem środkiem dla powiązania przestrzegania przez Państwa Członkowskie zasady praworządności z ewentualnymi sankcjami o charakterze finansowym jest procedura zawarta w przepisie art. 7 TUE w związku z przepisem art. 354 TFUE. Nie jest nim zaś z pewnością przepis art. 322 ust. 1 lit. a TFUE. Opisane działania podejmowane w oparciu o drugi z wymienionych przepisów, jako pozbawione podstawy prawnej, nie mogą wywoływać skutków prawnych zarówno w stosunku do UE i jej organów, jak również w stosunku do Państw Członkowskich.

Dodatkowym potwierdzeniem przedstawionego powyżej zapatrywania jest przepis art. 4 ust. 1 TUE. W myśl tego przepisu „Zgodnie z artykułem 5 wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”. Co więcej, na mocy przepisu art. 4 ust. 2 TUE „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi (...). Szanuje podstawowe funkcje państwa (...)”. Dodatkowo, w myśl art. 5 TUE:

„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.

3. Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

Instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Parlamenti narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w tym protokole.

4. Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów.

Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”.

Cytowany przepis ustanawia zasadę przyznania przez Państwa Członkowskie kompetencji na rzecz UE, których wykonywanie podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności.

Próba ustanowienia na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a TFUE alternatywnej w stosunku do procedury przewidzianej w przepisie art. 7 TUE w związku z art. 354 TFUE, procedury uzależniającej przyznanie środków budżetowych państwu członkowskiemu od wyniku oceny spełnienia wymogów państwa prawnego posiada – poza wymienionymi wyżej wadami prawnymi – również inny mankament. Nie ma bowiem podstawy prawnej zawartej w normach traktatowych, która wskazywałaby, jakie to kryteria dotyczące naruszenia zasady państwa prawnego miałyby warunkować przyznanie środków budżetowych. Innymi słowy, nie ma podstawy prawnej, która określałaby choćby wytyczne w zakresie określenia takich kryteriów. Dlatego też ewentualne kryteria mogą spotkać się z zarzutem dowolności oraz braku ich określenia na podstawie i w granicach prawa. Paradoksalnie więc, rozporządzenie wydane na podstawie przepisu art. 322 ust. 1 lit a TFUE, mające na celu powiązanie przyznania środków budżetowych państwu członkowskiemu w zależności od wyniku oceny spełnienia wymogów państwa prawnego, jako akt prawny jest sprzeczne z zasadą praworządności, jako wydane bez podstawy prawnej, oraz poza zakresem kompetencji UE i jej organów.

Konieczne jest także podkreślenie, iż na mocy przepisu art. 17 ust. 1 TUE:

„Komisja wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy. Czuwa ona nad stosowaniem Traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie. Nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wykonuje budżet i zarządza programami. Pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające, zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach. Z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w Traktatach, zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz. Podejmuje inicjatywy w zakresie rocznego i wieloletniego programowania Unii w celu osiągnięcia porozumień międzyinstytucjonalnych”.

Zakres kompetencji Komisji wyznaczony w tym przepisie stanowi kolejne potwierdzenie, że organ ten jest odpowiedzialny za wykonanie budżetu UE. Nie zawiera równocześnie postanowień, które przyznają Komisji jakiegokolwiek uprawnienia kontrolne, także w zakresie budżetu UE.

3. Na mocy przepisu art. 2 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Przedmiotowa regulacja stanowi jedną z naczelných zasad konstytucyjnych RP. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z treści tego przepisu zostało wyinterpretowanych szereg zasad pochodnych, tak jak m.in. zasada legalizmu, określana także jako zasada praworządności (zob. wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97). Zasada ta, w związku z członkostwem RP w UE, nabiera szczególnego znaczenia. Jest to związane z faktem, iż prawo UE stanowi obecnie część porządku prawnego RP i musi być stosowane przez organy RP. Z drugiej zaś strony Unia Europejska, jako organizacja międzynarodowa, na rzecz której RP przekazała na mocy traktatów kompetencje w niektórych sprawach, musi respektować porządek konstytucyjny RP, a co za tym idzie również zasadę praworządności. Oznacza to, iż UE oraz jej organy, w tym w szczególności TSUE mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Podstawą prawną funkcjonowania UE są traktaty będące w istocie umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi przez Państwa Członkowskie, które pozostają „władcami traktatów” (zob. wyrok TK z 14 lipca 2021 r., sygn. akt P 7/20 oraz powołane tam orzecznictwo). Jakikolwiek działanie UE czy też jej organów, które jest sprzeczne z zasadą praworządności oznacza, z perspektywy państwa polskiego, sprzeczność z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji. To bowiem Państwa Członkowskie, a więc również RP są suwerennymi podmiotami, które czuwają nad prawidłowym i zgodnym z prawem funkcjonowaniem UE i jej organów. W związku z tym zarówno konstytucyjne organy RP, jak również przedstawiciele władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej mają obowiązek kontrolowania, czy UE i jej organy nie przekraczają zarówno swoich kompetencji, jak i czy działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest dokonywanie wykładni przepisów Konstytucji w kontekście funkcjonowania RP w UE.

4. Na podstawie przepisu art. 7 Konstytucji „[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Przedmiotowa regulacja zawiera wyrażoną wprost zasadę praworządności (legalizmu). Skutkuje ona tym, iż organy publiczne są upoważnione do działania jedynie w sytuacji, gdy posiadają odpowiednią podstawę prawną (zob. P. Tuleja, komentarz do art. 7, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 305). Wykluczone jest więc działanie władzy publicznej bez

podstawy prawnej, w oparciu o domniemanie kompetencji lub też nieuprawnioną rozszerzającą wykładnię posiadanych kompetencji. Jako nieuprawnioną wykładnię należy tu rozumieć przede wszystkim wykładnię rozszerzającą, jak również prowadzącą do skutku w postaci obejścia innego przepisu prawa. Dodatkowo, działania podejmowane przez organy władzy publicznej muszą odbywać się w granicach prawa. Należy przez to rozumieć w szczególności zakaz przekraczania granic wyznaczonych przez przepis prawa.

W warunkach członkostwa RP w UE analizowana zasada ma również zastosowanie do organów UE w tym sensie, że działania tych organów sprzeczne z zasadą praworządności prowadzą do naruszenia przepisu art. 7 Konstytucji. Jako podmiot tworzący organizację międzynarodową, jaką jest UE, państwo polskie jest zobowiązane do podejmowania działań, które będą zabezpieczały funkcjonowanie UE i jej organów zgodnie z zasadą praworządności. Działania zaś, które są sprzeczne z tą zasadą, po stwierdzeniu tej sprzeczności przez Trybunał Konstytucyjny, nie wywołują w systemie prawnym RP skutków prawnych, jako pozbawione podstawy prawnej lub też podejmowane poza granicami prawa. Należy podkreślić, iż działanie UE i jej organów poza zakresem przyznanych kompetencji może być rozumiane jako działanie poza granicami prawa w rozumieniu przepisu art. 7 Konstytucji.

5. Zgodnie z treścią przepisu art. 8 ust. 1 Konstytucji „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Ta fundamentalna (również w kontekście członkostwa RP w UE) zasada konstytucyjna ustanawia bezwzględny prymat przepisów Konstytucji w hierarchii źródeł prawa obowiązujących w RP (zob. P. Tuleja, komentarz do art. 8, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, s. 313-319.). W związku z brzmieniem tego przepisu oczywistym jest, iż zasada ta nie doznaje wyjątków również w relacji z prawem UE, zarówno pierwotnym, jak i pochodnym (zob. wyroki TK z: 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09; 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04; 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09; 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21). Prawo traktatowe będące podstawą funkcjonowania UE ma przecież w istocie charakter oraz cechy prawa międzynarodowego. Konkretnie rzecz ujmując traktaty to umowy międzynarodowe, których stroną jest RP. Konstytucja zachowuje więc swoją najwyższą moc, a co za tym idzie bezwzględne pierwszeństwo w stosunku do umów międzynarodowych, w tym również umów międzynarodowych (traktatów) będących podstawą funkcjonowania UE. Ratyfikowana umowa

międzynarodowa, w tym traktaty UE, mogą mieć co najwyżej pierwszeństwo przed ustawą i to tylko w sytuacji jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (zob. art. 91 ust. 2 Konstytucji). Podobnie sytuacja przedstawia się w odniesieniu do prawa pochodnego UE. Jeśli wynika to z ratyfikowanej przez RP umowy międzynarodowej konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami (art. 91 ust. 3 Konstytucji). Przywołane przepisy stanowią zatem, iż prawo UE może mieć pierwszeństwo jedynie przed ustawami, i to w sytuacji kolizji przepisów (zob. A. Capik, A. Łazowski, komentarz do art. 91, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 157 i nast.). Żaden przepis nie stanowi zaś o pierwszeństwie prawa UE w stosunku do Konstytucji.

Na marginesie należy również wyraźnie podkreślić, że żaden przepis prawa UE nie obala zasady pierwszeństwa Konstytucji w stosunku do prawa UE. Wniosek taki płynie również z analizy relacji pomiędzy prawem statuującym inne organizacje międzynarodowe a państwami tworzącymi te organizacje. Na gruncie zasady praworządności, zasady suwerenności państw, czy też zasady demokratycznego państwa prawnego nie jest przecież dopuszczalne, aby państwo członkowskie organizacji międzynarodowej nie miało „ostatniego słowa” w zakresie funkcjonowania tej organizacji i możliwości decydowania o jej kompetencjach.

6. W świetle 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”. Przedmiotowa regulacja stanowi fundament dla przystąpienia oraz funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Kluczowa jest przy tym konstatacja, że kompetencje mogą być przez RP przekazane jedynie w „niektórych sprawach”. Oznacza to, iż niemożliwe jest na gruncie obowiązującej Konstytucji przekazanie ogółu kompetencji, czy też kompetencji związanych bezpośrednio z suwerennością RP (zob. M. Szpunar, *komentarz do art. 9* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 124-125.).

Konstytucja dopuszcza w art. 90 przekazanie kompetencji organów władzy państwowej jedynie w niektórych sprawach, co w świetle polskiego orzecznictwa konstytucyjnego oznacza zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu,

przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie i zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestie danego organu władzy państwowej; ewentualna zmiana trybu oraz przedmiotu przekazania wymaga przestrzegania rygorów zmiany Konstytucji. Do materii objętych całkowitym zakazem przekazania należy zaliczyć postanowienia określające zasady naczelné Konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji (wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09).

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 precyzyjne określenie dziedzin i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem. Nie jest również możliwe rozumienie przekazania kompetencji w taki sposób, który oznaczałby dopuszczenie możliwości ustalania jakichkolwiek kompetencji objętych przekazaniem w drodze domniemania.

W demokratycznym państwie prawnym nie jest możliwe kreowanie kompetencji w drodze domniemania. Przekazanie kompetencji nie może prowadzić do stopniowego pozbawiania państwa suwerenności na skutek dopuszczenia możliwości przekazania kompetencji „w niektórych sprawach”. Jako wyjątek od zasady niepodległości i suwerenności państwa przekazywanie kompetencji nie może być interpretowane rozszerzająco. Przekazanie kompetencji w żadnym razie nie może być rozumiane jako przesłanka dopuszczenia dokonywania dorozumianej zmiany Konstytucji polegającej na tym, że na skutek przekazania następuje otwarcie możliwości obejścia wymagań sformułowanych w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Tego rodzaju obejście reguł konstytucyjnych miałyby miejsce w przypadku uznania dopuszczalności rozszerzającej interpretacji zakresu kompetencji przekazanych, zwłaszcza przez dopuszczenie możliwości przekazania kompetencji innemu podmiotowi aniżeli organizacja międzynarodowa lub organ międzynarodowy, ewentualnie objęcie

zakresem kompetencji przekazanych uprawnienia do uznania za przekazane kompetencji nieobjętych przekazaniem.

Konstytucja dopuszcza przekazanie kompetencji jedynie na podstawie umowy międzynarodowej, a to znaczy, że przedmiotem przekazania mogą być wyłącznie kompetencje wskazane w umowie. Przekazanie kompetencji nie może mieć charakteru blankietowego, aczkolwiek granice kompetencji przekazanych nie są i nie mogą być ostre. Skoro wykluczone jest przekazanie kompetencji do kreowania kompetencji, to rozszerzenie katalogu kompetencji przekazanych wymaga odpowiedniej podstawy w treści umowy międzynarodowej i zgody, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09).

7. Przeprowadzona powyżej analiza prowadzi do uznania, że na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a TFUE wykluczone jest – po pierwsze – przyznanie Komisji uprawnień o charakterze kontrolnym, w tym odniesieniu do budżetu UE, jak również w kwestii przestrzegania przez Państwa Członkowskie wymogów państwa prawnego. Po drugie niedopuszczalne jest ustanowienie alternatywnej dla przewidzianej w przepisie art. 7 TUE procedury wiążącej ocenę spełnienia przez Państwo Członkowskie wymogów państwa prawnego z przyznaniem środków budżetowych. Odmienne rozumienie art. 322 ust. 1 lit. a TFUE pozostawać będzie w sprzeczności z zasadą działania na podstawie i w granicach prawa, przewidzianą w przepisach art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Stwierdzić należy ponadto, że przedstawiona interpretacja art. 322 ust. 1 lit. a TFUE narusza ustanowioną w art. 90 ust. 1 Konstytucji zasadę przekazania przez RP na rzecz UE kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach. Skoro bowiem RP przystępując do UE wyraziła zgodę na określoną treść przepisu art. 322 ust. 1 lit. a TFUE, wyrażającą się w jego językowym brzmieniu, to nie jest możliwe ani stosowania przez organy UE rozszerzającej wykładni tego przepisu, ani też – tym bardziej – wywodzenie z jego treści dodatkowych kompetencji UE, których RP nie przewidywała w chwili przystępowania do UE oraz nie przewiduje obecnie jako Państwo Członkowskie UE. To bowiem RP jako jeden z „władców traktatów” decyduje o przekazanych na rzecz UE kompetencjach, ich zakresie a także o sposobie ich wykonywania przez UE i jej organy. Innymi słowy to Państwa Członkowskie, a nie UE mają „ostatnie słowo” w zakresie funkcjonowania UE i jej organów. W sytuacji więc zastrzeżeń któregośkolwiek z Państw Członkowskich co do sposobu funkcjonowania UE, ta organizacja międzynarodowa powinna podjąć

działania mające na celu skorygowanie tego stanu rzeczy, zgodnie z wolą swoich Mocodawców – Państw Członkowskich. Inne niż wskazane powyżej rozumienie przepisu art. 322 ust. 1 lit. a TFUE jest także sprzeczne z przepisem art. 8 ust. 1 Konstytucji z uwagi na fakt, iż wszystkie akty prawne będące podstawą funkcjonowania UE muszą być zgodne z przepisami Konstytucji. Jedną z naczelných zasad ustawy zasadniczej jest zasada praworządności, która nakazuje, aby nie tylko organy państwa, ale również organy UE – organizacji międzynarodowej, której członkiem jest RP – działały na podstawie i w granicach prawa. Brak takiego działania prowadzi więc do sprzeczności regulacji prawa UE z najwyższym aktem prawnym, jakim RP, jakim jest Konstytucja.

Uwzględniając powyższe Sejm wnosi o uznanie, że art. 322 ust. 1 lit a TFUE w zakresie, w jakim stanowi podstawę przekazania Parlamentowi i Radzie uprawnienia do:

- 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;
- przyznania Komisji kompetencji do oceny spełnienia przez państwo członkowskie wymogów państwa prawnego oraz, w sytuacji negatywnej oceny spełnienia 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 RP w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, a także jest **niezgodny** z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP.

MARSZAŁK SEJMU

Elżbieta Witek