



PK VIII TK 2.2021



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę 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, s. 47) 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 zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, a także jest niezgodny z art. 8 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Przedmiot kontroli

Artykuł 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, s. 47; dalej: „TFUE”) stanowi następująco:

1. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, przyjmują w drodze rozporządzenia:

a) zasady finansowe określające w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków; (...).

Wcześniejszym odpowiednikiem analizowanego przepisu był art. 279 ust. 1 lit a) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2; dalej: „TWE”), któremu treść została nadana przez Traktat z Nicei, podpisany w dniu 26 lutego 2001 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/32 ze zm.). Przepis ten przewidywał dla Rady, stanowiącej jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz uzyskaniu opinii Trybunału Obrachunkowego, kompetencję uchwalenia rozporządzenia finansowego określającego w szczególności procedurę stanowienia i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków. To właśnie Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, w brzmieniu nadanym mu Traktatem z Nicei, Rzeczpospolita Polska związała się na mocy Traktatu podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 zał.), po ratyfikacji którego przystąpiła do Unii Europejskiej. Treść art. 279 TWE, przed zmianą numeracji tego Traktatu Traktatem

amsterdamskim, podpisanym dnia 2 października 1997 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31 ze zm.), wywodziła się z art. 209 lit. a) TWE, który pierwotnie, jeszcze w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą, przewidywał, że Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, uchwała rozporządzenia finansowe określające w szczególności procedury ustanowienia i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i weryfikacji rozliczeń finansowych.

Artykuł 322 ust. 1 lit. a) TFUE zawdzięcza swoje obecne brzmienie Traktatowi z Lizbony, sporządzonemu tamże dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569; Dz. Urz. UE 2007 C 306, s. 1), zmieniającemu Traktat o Unii Europejskiej i TWE. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wyraził zgodę na ratyfikację tegoż traktatu ustawą z dnia 1 kwietnia 2008 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 62, poz. 388). Traktat lizboński wszedł w życie po spełnieniu warunku ratyfikacji przez wszystkich sygnatariuszy – 1 grudnia 2009 r.

Na mocy rzeczonego przepisu, wskazane w nim organy Unii mogą przyjąć akt prawa wtórnego, który *ma fundamentalne znaczenie dla problematyki finansów Unii, reguluje bowiem kluczowe etapy funkcjonowania budżetu Unii związane z jego przyjmowaniem, wykonywaniem i kontrolą* (J. Łacny, komentarz do art. 322, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. III. Art. 223-358*, [red.] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, WKP 2012, teza 322.5). Obecnie jest to w pierwszej kolejności Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz. Urz. UE. L 193 , s. 1).

Niemniej jednak, równolegle obowiązuje już, przyjęte w dniu 16 grudnia 2020 r., Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii

(Dz. Urz. UE L 443, s. 1; dalej: „Rozporządzenie o warunkowości” lub „Rozporządzenie 2020/2092”). Jako jego podstawę prawną także wskazano art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE. Rozporządzenie zakłada możliwość zainicjowania działań przez Komisję w przypadku stwierdzenia przez nią naruszenia zasad państwa prawnego. Przesłanką ogólną podejmowania działań jest uznanie przez Komisję, że naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii (zob. art. 4 Rozporządzenia 2020/2092). Prawodawca unijny wyszedł bowiem z założenia, że istnieje wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami (zob. motyw 13 Rozporządzenia 2020/2092). Katalog zasad państwa prawnego został wskazany poprzez odwołanie do art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.; dalej: „TUE”) [zob. art. 2 lit. a Rozporządzenia 2020/2092]. W przypadku stwierdzenia naruszeń, Komisja podejmuje dialog z państwem członkowskim, a w razie jego bezskuteczności, przedkłada Radzie wniosek w sprawie decyzji wykonawczej co do zastosowania środków ochrony budżetu (zob. art. 6 Rozporządzenia 2020/2092). Rada podejmuje decyzję większością kwalifikowaną.

Podkreślić przy tym należy, że niniejszym wnioskiem nie jest kwestionowane, że poprzez ratyfikację Traktatu z Lizbony, RP zgodziła się na przyznanie Unii Europejskiej kompetencji do ustanowienia, w drodze rozporządzenia, zasad finansowych określających w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków. Rozporządzenie takie regulować ma zasady uchwalania, wykonywania i kontrolowania budżetu UE, a nie – literalnie i systemowo rzecz ujmując – przyznawać Parlamentowi i Radzie kompetencję do oceny, czy Państwa Członkowskie spełniają (realizują) wartości UE, o których mowa w art. 2

TUE. Zasada kontroli budżetu nie została powiązana w TFUE z art. 2 TUE, co oznacza, że kontrola w tym zakresie nie może być wprowadzona w drodze rozporządzenia. Innymi słowy, RP nie wyraziła zgody na przyjęcie w drodze rozporządzenia mechanizmu przewidującego jakąkolwiek kontrolę budżetu UE, wykraczającą poza kwestie *stricte* finansowe. Zakres owej kontroli wyznacza art. 322 ust. 1 lit. a TFUE odczytywany w łączności z art. 287, 317, 318, 319 i 325 tego traktatu. Przepisy te interpretowane łącznie nie dają zaś podstawy do wyjścia poza kwestie ściśle finansowe przy kontroli budżetu UE, a w szczególności nie przewidują dokonywania żadnych ocen odnoszących się do realizacji przez Państwa Członkowskie wartości UE. Wartości nie wyznaczają bowiem ram finansowych, nie są – zgodnie z Traktatami – żadnym miernikiem, czy też kryterium oceny, w odniesieniu do kontroli budżetu UE.

Innymi słowy, wnioskodawca nie kwestionuje zasad kontroli budżetu UE, ale wskazuje, że ma ona wyraźne ramy traktatowe, które dotąd nigdy nie zostały przekroczone. Wspomniane Rozporządzenie 2018/1046, jak również poprzednio obowiązujące Rozporządzenie nie wykraczało poza te ramy, nie odnosiło do żadnych innych kwestii, niż te o charakterze *stricte* finansowym.

Właściwość Trybunału Konstytucyjnego

W niniejszej sprawie wnioskodawca poddaje kontroli konstytucyjności przepis mający przyznawać organom Unii Europejskiej kompetencje do wydania aktu o przedstawionym wyżej zakresie normowania. Intencją Prokuratora Generalnego nie jest przy tym stwierdzenie niekonstytucyjności całego art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, lecz zakwestionowanie takiego rozumienia tego przepisu, z którego wynika że Parlament i Rada mogą określić w rozporządzeniu kryteria (przesłanki) oceny wykonania budżetu UE, jak również ewentualne zagrożenia dla jego wykonania, w odniesieniu do wartości UE. Chodzi zatem o zakwestionowanie normy, która została ukształtowana w procesie stosowania prawa, skutkującej rezultatem interpretacyjnym sprzecznym z pierwotnym jego

znaczeniem i celem. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, iż *normatywną treść przepisu nadawać może także praktyka jego stosowania. Ukształtowany w procesie stosowania prawa określony sposób rozumienia przepisu odbiegać może dalece od literalnego brzmienia, jakie nadał mu prawodawca* (wyrok z dnia 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81). Niniejszy wniosek wpisuje się zatem w uznaną już przez Trybunał Konstytucyjny jego własną kognicję do kontroli norm aktów prawa pierwotnego Unii Europejskiej, w takim zakresie, w jakim ich treść może zostać odtworzona poprzez praktykę stosowania przepisów traktatów. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje bowiem, iż badając zgodność z Konstytucją norm prawa pierwotnego Unii Europejskiej, zarówno wynikających bezpośrednio z traktatów, ale również w znaczeniu nadanym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej również jako: TSUE), Trybunał Konstytucyjny nie dokonuje samodzielnej wykładni prawa UE. Trybunał Konstytucyjny szanuje bowiem wyłączność TSUE w tej dziedzinie. Proces myślowy polskiego Trybunału Konstytucyjnego polega natomiast wyłącznie na ustaleniu treści tych norm oraz sprawdzeniu ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (zob. komunikat prasowy po wydanym w pełnym składzie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, Dz. U. z 2021 r., poz. 1852; <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/11664-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-tractatu-o-unii-europejskiej>; dostęp w dniu 29 listopada 2021 r.).

Zastrzec w tym miejscu należy, że kontrola zgodności wykładni kwestionowanego przepisu oraz całego Rozporządzenia o warunkowości z literą unijnych traktatów jest w chwili obecnej przedmiotem oceny dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu (sprawa C-156/21, *Węgry p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej* oraz sprawa C-157/21, *Polska p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*). Niemniej ewentualny wyrok TSUE w tym zakresie może okazać się nieprzesądający dla

rozstrzygnięcia niniejszej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny – o czym w dalszej części stanowiska.

Zatem już teraz analizowana norma, jako element umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 188 pkt 1) Konstytucji, może zostać oceniona z punktu widzenia zgodności z Ustawą Zasadniczą. Podkreślić przy tym należy, że kwestia związania Polski umową międzynarodową określonej treści, a już w szczególności tego rodzaju traktatem, który konstytuuje organizację międzynarodową, nie jest bynajmniej kwestią wyłącznie woli politycznej, która może ulegać fluktuacjom na przestrzeni czasu. Bieżąca polityka, wynikająca z punktowej decyzji Narodu podejmowanej w akcie wyborczym, niezależnie od perspektywy bilansu korzyści i kosztów, także finansowych, nie może rewidować decyzji suwerena mającej rangę norm konstytucyjnych. W sytuacji ewentualnej bierności innych organów państwa, które kierują się różnie definiowanym interesem kraju, być może w wielu aspektach korzystnym i atrakcyjnym, to Trybunał Konstytucyjny jest predestynowany do czuwania, aby polityczne decyzje nie abstrahowały od litery najwyższego prawa Rzeczypospolitej. Trybunał Konstytucyjny, jako „sąd ostatniego słowa” jest winien obronę Rzeczypospolitej Polskiej w szczególności wówczas, kiedy inne demokratyczne mechanizmy prowadzą do zanegowania podstawowych zasad jej ustroju. Prokurator Generalny postrzega zatem rolę Trybunału Konstytucyjnego jako strażnika suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z dotychczasowym, wskazanym niżej orzecznictwem samego Trybunału, a także wobec jego najnowszych judykatów (zob. komunikat po wydanym w pełnym składzie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, *op. cit.*).

Wzorce kontroli

Punktem odniesienia oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu są art. 90 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz art. 8 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z przepisem 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*. Jak stwierdził B. Banaszak, art. 90 ust. 1 Konstytucji określa tryb wyrażania zgody na przekazanie podmiotom międzynarodowym kompetencji organów władzy państwowej. Przepis ten nie zawiera słowa o suwerenności, chociaż z jego treści jednoznacznie wynika, że dotyczy on tej materii. Nie wskazuje też kompetencji, jakie mogą być przekazane. Z tego, że przedmiotem przekazania mogą być kompetencje organów państwowych jedynie w niektórych sprawach wynika też, że państwo nie może wyrzec się suwerenności. Przez ratyfikację z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP nie można też przekazać organizacji całości kompetencji jakiegoś organu (zob. B. Banaszak, komentarz do art 90, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis).

W orzecznictwie TK, odnoszącym się do zagadnienia przekazania kompetencji w niektórych sprawach, podkreśla się, że chodzi tu zarówno o zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej (zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49). Oznacza to, że również treść przepisów prawa unijnego można analizować z perspektywy prawidłowego, tj. zgodnego z Konstytucją, przekazania kompetencji, ale także już po przekazaniu można oceniać, czy zakres przekazania kompetencji nie jest w sposób nieuprawniony modyfikowany, wbrew zobowiązaniom wynikającym z umowy międzynarodowej, ratyfikowanej w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Tym samym, z punktu widzenia analizowanego przepisu Konstytucji RP, niedopuszczalne jest aby Rzeczpospolita Polska mogła związać się tego rodzaju umową międzynarodową, która przewiduje niedookreślone uprawnienia organizacji międzynarodowej ze

skutkiem obowiązywania na terenie RP, albo, co więcej, pozwala tej organizacji na samookreślanie własnych kompetencji w późniejszym czasie, kosztem kompetencji organów RP. Państwa członkowskie pozostają bowiem gospodarzami traktatów, zachowując tzw. kompetencje kompetencji, czyli kompetencje do ustalania nowych kompetencji, co następuje poprzez zmianę traktatów (zob. M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 4 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz. Art. 1-86*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2016, teza 26). Zgoda na ratyfikację odnosi się bowiem do enumeratywnie wskazanych kompetencji i określonego w ten sam sposób zakresu spraw. To, że ustrojodawca posłużył się niedookreślonym sformułowaniem „niektórych” nie oznacza przecież, że w ten sam sposób może być sformułowana delegacja kompetencji. Powierzenie kompetencji w ramach umowy, o której mowa w art. 90 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, nie może zatem zakładać samoistnej ewolucji i musi być wyraźne, gdyż na podstawie traktatu organy tej organizacji stają się organami władzy „w niektórych sprawach”, łącznie z możliwością stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na terenie RP (art. 91 ust. 3 Konstytucji). Przekazanie owego władztwa i jego wykonywanie przez organy międzynarodowe podlega zatem tym samym regułom, którym podlegają krajowe organy władzy państwowej, a więc w szczególności zasadom opisanym w art. 2 i art. 7 Konstytucji. Także bowiem na gruncie prawa publicznego mamy do czynienia z reflekssem zasady *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*, którą bodaj najtrafniej ujął jurysta Julian: *More maiorum ita comparatum est, ut is demum iurisdictionem mandare possit, qui eam suo iure, non alieno benefi cio habet* (ze zwyczaju przodków wynika, że ten jedynie może delegować jurysdykcję, komu przysługuje ona z jego własnego prawa, a nie z cudzej łaski) [*Digesta*, 2,1,5 – tłum. za F. Longchamps de Bériér; materiały własne; zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20, OTK ZU seria A/2020, poz. 60].

Należy też podkreślić, że powołanym wyrokiem z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

1. Art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.) w zakresie, w jakim Unia Europejska ustanowiona przez równe i suwerenne państwa, tworząca „coraz ściślejszy związek między narodami Europy”, których integracja – odbywająca się na podstawie prawa unijnego oraz poprzez jego wykładnię dokonywaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – osiąga „nowy etap”, w którym:

a) organy Unii Europejskiej działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach,

b) Konstytucja nie jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, mającym pierwszeństwo obowiązywania i stosowania

c) Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne

– jest niezgodny z art. 2, art. 8 i art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej(...).

W ocenie wnioskodawcy analizowany problem konstytucyjny należy więc rozpatrywać w kontekście normatywnych treści wzorca skonstruowanego z art. 90 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji, a także skonfrontować przedmiot kontroli z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP.

Artykuł 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Ten przepis Ustawy Zasadniczej daje podstawę do rekonstruowania zasad o fundamentalnym znaczeniu, które nie znajdują bezpośredniego, literalnego odzwierciedlenia w tekście Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9).

Rozumienie zawartej w tym przepisie klauzuli demokratycznego państwa prawnego wraz z zasadą praworządności, sprawiedliwości, godności człowieka, proporcjonalności, równości wobec prawa oraz prawa do sądu współtworzy dorobek konstytucyjny Trybunału Konstytucyjnego, zawierający zbiór norm stanowiących wzorce kontroli. Klauzula ta ma charakter „wielopiętrowy”. Na jej treść składa się szereg zasad, które nie zostały wprawdzie *expressis verbis* ujęte w Konstytucji, ale które wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z dnia 4 stycznia 1999 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1). Trafnie wskazuje B. Banaszak, że (...) *demokratyczne państwo prawne to państwo, w którym istnieją i funkcjonują wzajemnie ze sobą powiązane:*

- 1) *suwerenność narodu – podstawa demokratycznej legitymizacji władzy państwowej i demokratycznego systemu tworzenia prawa oraz instytucji określających odpowiedzialność organów państwowych;*
- 2) *wolność i równość wobec prawa, tj. oparcie stosunków między państwem a jednostką na konstytucyjnym systemie praw podstawowych, nakierowanym przede wszystkim na zapewnienie równości oraz wolności osobistych i politycznych, a w przypadku tych ostatnich na stworzenie jednostce możliwości wpływu na kształtowanie woli państwa;*
- 3) *konstytucja jako zasadniczy porządek prawny i najwyższa rangą norma prawna w państwie stanowiąca podstawę całego systemu prawa;*
- 4) *prawo jako podstawa i granica wszystkich działań państwa, tj. związanie ustawodawcy normami konstytucyjnymi, a władzy wykonawczej i sędowniczej – ustawą, wszystkich zaś organów normami pozakrajowymi, których państwo zobowiązało się przestrzegać; patrząc natomiast od strony jednostki – pewność prawna, rozumiana jako trwałość prawa i przewidywalność państwowych rozstrzygnięć (ochrona zaufania obywatela do państwa);*
- 5) *podział władz jako przyporządkowanie funkcji państwowych i wzajemna kontrola władz;*
- 6) *ochrona sądowa – zapewnienie pełnej i efektywnej ochrony prawnej, przede wszystkim w odniesieniu do aktów publicznoprawnych (także działań państwa w drodze ustawy), przez system niezależnych i niezawisłych sądów, opierających swą*

*procedurę na ustawie; 7) odpowiedzialność organów państwa za błędne działania (również odszkodowawcza); 8) zakaz podejmowania działań przez państwo ponad potrzebę (B. Banaszak, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C. H. Beck 2012, teza 2).*

W piśmiennictwie wskazuje się także, że z rzeczzonego przepisu wynika m. in. zasada demokratyzmu, która wymaga oparcia na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja. Komentarz. Tom V*, [red.] L. Garlicki, s. 11). Ujęcie to koresponduje z zasadą praworządności rozumianą w sposób formalny i wówczas oznacza ona *zgodne z prawem funkcjonowanie państwa, tj. jego organów lub innych podmiotów działających w jego imieniu. Wiąże się ona wówczas z omówionym już 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 (np. normy proceduralne dotyczące trybu ustawodawczego)* [zob. B. Banaszak, *op. cit.*, teza 9].

W kontekście niniejszej sprawy, ważną normą wynikającą z art. 2 Konstytucji jest zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana też zasadą lojalności państwa. Ma ona podstawowe znaczenie i wyznacza ramy działania organów władzy publicznej (zob. np. wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1990, poz. 165). Z zasadą lojalności związana jest konieczność zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego. Z kolei, bezpieczeństwo prawne jest związane z pewnością prawa, a więc z przewidywalnością działań organów państwa (zob. np. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Pewność prawa jest to zespół cech przysługujących prawu, które gwarantują jednostce bezpieczeństwo prawne, i umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu

na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (zob. np. wyroki TK z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, *op. cit.*; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4). Wymienione wartości muszą być analizowane w perspektywie wewnętrznej, ale także 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. To przekazanie kompetencji musi uwzględniać zobowiązanie państwa do budowania zaufania obywateli (jednostek) do państwa i stanowionego przez nie prawa i zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Czuwanie nad realizacją państwa prawnego dotyczy też kształtowania kompetencji organów władzy publicznej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

W powyższym aspekcie, związek z zasadą demokratycznego państwa prawa wykazuje również zasada legalizmu, wynikająca z art. 7 Konstytucji, który stanowi, że *[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.*

Legalizm stanowi jądro zasady państwa prawnego (zob. B. Banaszak, teza 7. do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 32 – 33 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 68). Trybunał Konstytucyjny z tego przepisu Ustawy Zasadniczej wywodzi, że *kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, 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 dnia 14

czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Przez władze publiczne należy przy tym rozumieć wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (zob. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256). Z art. 7 Konstytucji RP wynika więc, że organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej (zob. wyrok TK z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47 i przywołana tam literatura). W tym kontekście warto zwrócić uwagę na pogląd P. Tulei, który – rozważając kwestię zawartego w art. 7 Konstytucji nakazu działania na podstawie i w granicach prawa – stwierdził, że ma on *charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków* (P. Tuleja, komentarz do art. 7 Konstytucji, [w:], *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz. Art. 1-86*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, *op. cit.*, s. 302).

Artykuł 8 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że *Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej*.

Piotr Tuleja, podkreślając szczególną moc Konstytucji, stwierdził, iż *[u]żyte w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP sformułowanie, w myśl którego Konstytucja RP jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, 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. (...) naruszenie przez ustawodawcę zakazu stanowienia przepisów niezgodnych z Konstytucją RP nie oznacza ich nieważności, nie powoduje ich automatycznej derogacji, nie uzasadnia stwierdzania 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. Konsekwencją tak rozumianej zasady nadrzędności Konstytucji RP jest sposób ukształtowania kompetencji TK, charakteru i skutków jego orzeczeń. Szczególna moc Konstytucji RP stanowi źródło powszechnie obowiązującego charakteru wyroków TK oraz skutków tych wyroków polegających na derogacji niekonstytucyjnych norm.

Zakaz stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z Konstytucją RP stanowi tzw. negatywny aspekt zasady nadrzędności. Zasada ta ma również aspekt pozytywny, wyrażający się nakazem konkretyzacji przepisów Konstytucji RP. Nakaz ten również skierowany jest przede wszystkim do ustawodawcy.

*Brak regulacji konstytucyjnej oznacza swobodę ustawodawcy w stanowieniu prawa oraz sposobie regulacji danej materii. Konstytucja RP w wielu przepisach odsyła wprost do regulacji ustawowej lub konieczność takiej regulacji wynika pośrednio z jej przepisów. (...) Zasada nadrzędności Konstytucji RP jest również skierowana do organów stosujących prawo, w szczególności do sądów (P. Tuleja, komentarz do art. 8 Konstytucji, [w:], *Konstytucja RP. Tom I, ..., op. cit.*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, s. 313-316), które w przypadku powzięcia wątpliwości co do niezgodności przepisów ustawy z Konstytucją są zobowiązane do uruchomienia procedury pytań prawnych do TK (art. 193 Konstytucji).*

W niniejszej sprawie szczególnie istotny jest ten aspekt nadrzędności Konstytucji w polskim systemie prawnym, który odnosi się do relacji prawo krajowe – prawo Unii Europejskiej. Najbardziej trafne ujęcie tej relacji było przedmiotem przywoływanego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, wydanego w pełnym składzie Trybunału, gdzie zauważono, że Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się na ten temat w wielu orzeczeniach, a zwłaszcza w wyrokach dotyczących Traktatu akcesyjnego (zob. wyrok sygn. K 18/04) i Traktatu z Lizbony (zob. wyrok K 32/09).

Konstytucja RP zachowuje nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa unijnego. Taka pozycja Konstytucji wynika z art. 8 ust. 1 Konstytucji i została potwierdzona w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego (sygn. K 18/04) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Konstytucja pozostaje – z racji swej szczególnej mocy – „prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej” w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach”. Konstytucja korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. Wskazane stanowisko znalazło również potwierdzenie w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony (sygn. K 32/09). Tezę tę, sformułowaną w kontekście relacji Konstytucji do traktatów należy odnieść także do relacji do aktów instytucji unijnych (OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97). W orzeczeniu tym podkreślono, że Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na konieczność rozróżnienia, z jednej strony, badania zgodności aktów unijnego prawa pochodnego z traktatami, czyli prawem pierwotnym Unii, a z drugiej strony, badania ich zgodności z Konstytucją. Organem, który decyduje ostatecznie o zgodności rozporządzeń unijnych z traktatami jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a o zgodności z Konstytucją – Trybunał Konstytucyjny, jako że także ze względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym zachowa pozycję „sądu ostatniego słowa” w odniesieniu do polskiej Konstytucji (tamże).

Warto też odnotować wyraźny pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że [w]ykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma swoje granice. Nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji

gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję (tamże). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, zachowanie pierwszeństwa Konstytucji RP, w warunkach integracji europejskiej, jest równoznaczne z zachowaniem suwerenności państwa (zob. K. Wójtowicz, *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Spór o suwerenności*, [red.] W. Wołpiuk, Warszawa 2001, s. 174).

Ocena zgodności

Rozpocząć należy od tego, że ogólne przepisy unijnych traktatów, a zatem podstawowe zasady funkcjonowania Unii Europejskiej, pomyślane od samego początku powołania tej organizacji, wyraźnie korespondują z tym, jaki stopień dopuszczalnej integracji z organizacjami międzynarodowymi przewiduje Konstytucja RP. Analogicznie jak to bowiem wynika z art. 90 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, granice kompetencji Unii Europejskiej, a zatem i jej organów, wyznacza zasada przyznania, a zatem działają one wyłącznie w ramach kompetencji przyznanych im w traktatach przez państwa członkowskie, do osiągnięcia określonych w nich celów (zob. art. 5 TUE i na tle tego przepisu powołany komunikat po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, a w piśmiennictwie K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Constitutional Law*, s. 88 za M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 4 Konstytucji, *op. cit.*, teza 25).

Tam, gdzie państwa członkowskie nie przyznały kompetencji Unii, uznaje się, że kompetencje te należą do samych państw członkowskich, a Unia może działać tylko w oparciu o zasadę pomocniczości, podlegającą każdorazowej kontroli parlamentów narodowych (zob. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 3 TUE).

Także w art. 13 ust. 2 TUE przewidziano, że każda instytucja unijna działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Pod takim też warunkami realizacja przyznanych Unii kompetencji zyskuje bezpośrednią skuteczność w porządku prawnym RP na zasadzie wynikającej z art. 91 ust. 3

Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, *op. cit.*; zob. także M. Szpunar, komentarz do art. 90, [w:] *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz. Art. 87-243*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, *op. cit.*, teza 18).

W świetle powyższych przepisów, przedmiotem zgody na związanie Rzeczypospolitej Polskiej traktatami unijnymi, wyrażonej w formie referendum unijnego, a później w formie ustawy ratyfikacyjnej, była konkretna treść przepisów kompetencyjnych, w tym art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE. Tym samym, jeśli przepis kompetencyjny jest następnie rozumiany w sposób, którego w żaden sposób nie da się pogodzić z pierwotną treścią traktatów, a co za tym idzie, treścią zgody na ratyfikację, może dojść do działania nie tylko z pogwałceniem prawa pierwotnego, ale przede wszystkim z obejściem przytoczonych postanowień Konstytucji RP. W tym sensie, przedmiotowy wniosek antycypuje ewentualne rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o zgodności Rozporządzenia 2020/2092 z przedmiotem kontroli, które – w świetle uwag poczynionych przy omówieniu wzorców kontroli – nie może stanowić przeszkody dla orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie. Gdyby było tak, że kontrola zgodności prawa wtórnego Unii z traktatami dokonana przez TSUE jest zawsze wiążąca dla Trybunału Konstytucyjnego, Rzeczpospolita Polska nie miałaby żadnego instrumentu obrony przed – jak w tym przypadku – arbitralnym zawłaszczaniem kompetencji przez instytucje unijne, co wypaczałoby sens nie tylko zasady nadrzędności Konstytucji RP oraz zasady kompetencji przyznanych, ale także rolę Trybunału Konstytucyjnego jako „sądu ostatniego słowa”.

Należy podkreślić, że identyczne stanowisko w tej kwestii jest powszechnie prezentowane w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Szczególnie stanowczo i precyzyjnie wyartykułowane ono zostało w wyroku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 października 1993 r. w sprawie *Maastricht*, w którym ów Trybunał jednoznacznie wskazał, że jedynym źródłem kompetencji jest

ustawa zasadnicza, zaś Unia korzysta tylko z takich kompetencji, jakie zostały jej przekazane przez państwa członkowskie (zob. BVerfGE 89, 155). W przeciwieństwie bowiem do suwerennych państw członkowskich UE nie posiada kompetencji do określania własnych kompetencji. Zasada kompetencji powierzonych nie wyklucza wprawdzie interpretowania postanowień Traktatów, których treścią jest przyznanie wspólnotowych zadań lub kompetencji, w świetle celów tych Traktatów, jednak cele te nie stanowią wystarczającej podstawy do konstruowania nowych zadań i kompetencji ani do rozszerzania zadań i kompetencji powierzonych. FTK podkreślił również, że przekazanie kompetencji nie ma też charakteru bezwzględnego, ponieważ możliwe jest ponowne przejęcie kompetencji przez państwa członkowskie. W tym stanie rzeczy UE nie posiada kompetencji samodzielnych, ale „dzierżawi” je od państw członkowskich. Trybunał zaznaczył bowiem, że Niemcy są jednym z „panów traktatów”, swoje związanie Traktatem zawartym „na czas nieokreślony” opierają na woli długofalowego członkostwa, które w ostateczności mogłoby jednak zostać zniesione przez akt przeciwny. Tym samym RFN zachowuje charakter państwa suwerennego z mocy własnego prawa oraz status suwerennej równości z innymi państwami. FTK zaakcentował także, że granice powierzenia kompetencji UE kończą się w miejscu, powyżej którego państwa traciłyby swoją tożsamość konstytucyjną (zob. *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, oprac. B. Banaszekiewicz, P. Bogdanowicz, Trybunał Konstytucyjny 2006, s. 79-82).

Umocowanie do przeniesienia kompetencji nie jest zatem wystarczającą podstawą do bezwarunkowego przyjęcia zasady pierwszeństwa prawa unijnego, ponieważ musi być ono zgodne z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi (zob. R. Arnold, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej*, *Studia Europejskie*, 1/1999, s. 99-100; *Relacje*

między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej, op. cit., s. 68).

Bazując na powyższym, także w ostatnim czasie Federalny Sąd Konstytucyjny samodzielnie stwierdził niezgodność decyzji Europejskiego Banku Centralnego z prawem pierwotnym Unii i dokonał oceny skutków tej niezgodności na gruncie niemieckiego porządku konstytucyjnego, odmawiając skuteczności prawnej decyzji EBC w RFN (zob. wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2020 r., sygn. 2 BvR 859/15 i inne; dostęp: http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915.html; dostęp w dniu 30 grudnia 2020 r.; tłum. wł.). FTK podtrzymał stanowisko, że pozostaje właściwy w zakresie oceny, czy akty organów UE nie wykraczają poza przyznane w traktatach kompetencje, w szczególności kiedy przyjmują one interpretację oznaczającą w praktyce modyfikację postanowień traktatów lub poszerzenie kompetencji przyznanych (zob. M. Jaśkowski, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN w sprawach dotyczących decyzji Europejskiego Banku Centralnego*, *Zeszyty Prawnicze* nr 3/2020, s. 109). Co więcej, w sprawie tej FTK odmówił uwzględnienia wyroku TSUE zawierającego ocenę decyzji EBC, zapadłego na skutek pytania prejudycjalnego skierowanego przez niemiecki Trybunał, uznając to orzeczenie za arbitralne.

Dla porządku pozostaje jedynie zastrzec, że argumenty warunkujące ocenę działań organów UE, jako podejmowanych z przekroczeniem kompetencji traktatowych, w szczególności odmiennej niżli ocena dokonana ewentualnie przez TSUE, muszą być odpowiednio doniosłe, gdyż powinny być to sytuacje absolutnie wyjątkowe. Wynika to przede wszystkim z konieczności przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji), ale także zapewnienia bezpośredniej skuteczności prawa UE w jego jednolitym rozumieniu we wszystkich państwach wspólnoty. W ocenie Prokuratora Generalnego z taką wyjątkową sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowym wypadku, a prezentację argumentów na rzecz

niekonstytucyjności przedmiotu kontroli należy rozpocząć od ustalenia rzeczywistego charakteru rozporządzenia ustanawiającego mechanizm zakładający podejmowanie przez organy Unii Europejskiej działań związanych z oceną poszanowania zasady praworządności przez państwa członkowskie.

Pewne spostrzeżenia w tym przedmiocie nasuwają się już przy okazji analizy najnowszej historii działań instytucji unijnych w zakresie tzw. „umocnienia praworządności”. Nie sposób nie ulec wrażeniu, że unijne instytucje odpowiedzialne za inicjowanie prawodawstwa najpierw obmyśliły koncept mechanizmu dyscyplinowania państw członkowskich w oparciu o ocenę praworządności, a dopiero później „znalazły” dla niego podstawę traktatową.

Już w lipcu 2013 r. Komisja wystosowała komunikat odnotowując wezwanie Parlamentu Europejskiego, aby *państwa członkowskie poddawano regularnej ocenie w zakresie trwałego przestrzegania wartości podstawowych Unii oraz wymogów demokracji i praworządności* (Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM [2014] 158 final; <https://data.consilium.europa.eu/document/ST%207632%202014%20INIT/PL/pdf>; dostęp w dniu 22 grudnia 2020 r.). Komisja wskazywała wówczas na to, że przewidziane traktatami instrumenty są niewystarczające, bo albo przesłanki ich stosowania są za wąskie (tak w odniesieniu do art. 258 TFUE), albo też warunki uruchomienia mechanizmów są zbyt wysokie (tak odnośnie do art. 7 TUE). Komisja konkludowała, że *[o]statnie wydarzenia w niektórych państwach członkowskich pokazały, że mechanizmy te nie zawsze są odpowiednie, aby można było szybko zareagować na zagrożenia dla praworządności w państwie członkowskim* (tamże). Lektura powyższych dokumentów wskazuje, że już wówczas Komisja postulowała wprowadzenie kilkietapowego mechanizmu oceny praworządności, gdzie rola Komisji miała być pierwszoplanowa.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że ze, sporządzonej dla potrzeb Rady Unii Europejskiej, opinii Służby Prawnej z dnia 27 maja 2014 r. wynikało jednoznacznie, że postulowany mechanizm stanowiłby uzupełnienie istniejących

procedur z art. 258 TFUE oraz z art. 7 TUE i jako taki byłby niezgodny z zasadą przyznania (zob. opinia Służby Prawnej Rady nr 10296/14 z dnia 17 maja 2014 r., <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/pl/pdf>; dostęp w dniu 28 grudnia 2020 r.). Wskazywano, że art. 7 TUE, jako jedyny przepis prawa pierwotnego UE, przewiduje kompetencję Unii do oceny praworządności, celowo ustanawiając wysokie progi umożliwiające wszczęcie procedur, ale nie przewidując jednocześnie podstaw dla rozwoju, zmiany lub uzupełniania tej procedury. Jak wskazano w opinii, *Traktaty nie zapewniają żadnej podstawy prawnej, która uprawniałaby instytucje do stworzenia nowego mechanizmu nadzoru nad poszanowaniem praworządności przez państwa członkowskie, dodatkowo do zapisów w art. 7 TUE, ani też do zmiany, modyfikacji czy uzupełnienia procedury określonej w tym artykule. Gdyby Rada miała podjąć działanie w ten sposób, istniałoby ryzyko, że uznano by to za nadużycie przez nią uprawnień, gdyż podjęła decyzję, nie mając podstawy prawnej* (tamże, Nb. 24-25). Także w piśmiennictwie podnoszono, że w unijnych traktach nie przewidziano regulacji w zakresie ram UE na rzecz umocnienia praworządności [zob. T. Würtenberger, J. W. Tkaczyński, *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności (analiza krytyczna)*, Państwo i Prawo nr 9/2017, s. 25].

Niezależnie od powyższego, w maju 2018 r. Komisja Europejska wystąpiła z wnioskiem w przedmiocie rozporządzenia Parlamentu i Rady *w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich* (zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52018PC0324>; dostęp w dniu 22 grudnia 2020 r.). W inicjatywie tej jako podstawę prawną projektowanego aktu wskazano już art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE. Niemniej, także w odniesieniu do tego pomysłu, Służba Prawna Rady UE wydała opinię wskazującą, że proponuje się mechanizm równoległy do procedury art. 7 TUE, która w drodze wyjątku uprawnia instytucje Unii do dokonania przeglądu w zakresie przestrzegania przez

państwa członkowskie podstawowych wartości Unii (zob. opinia Służby Prawnej Rady nr 13593/18 z dnia 25 października 2018 r., <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/en/pdf>; dostęp w dniu 29 grudnia 2020 r., Nb. 34). Krytyce poddano w szczególności propozycję uwarunkowania środków od wymogu ogólnego badania poszanowania praworządności (tamże, Nb. 35).

Pomimo tego inicjatywa Komisji została doprowadzona do końca i po nieznacznych modyfikacjach skutkowałą przyjęciem Rozporządzenia 2020/2092. Jak wynika z motywu 14 tego Rozporządzenia, mechanizm przewidziany w tym instrumencie ma wspierać m. in. procedurę przewidzianą w art. 7 TUE, chroniąc budżet Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego mającymi wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii. Niemniej, jako naruszenia zasad państwa prawnego, w rozumieniu Rozporządzenia, traktowane są nie tylko przypadki indywidualnych naruszeń wynikających z praktyk lub zaniechań ze strony organów publicznych państwa członkowskiego, ale także naruszenia mające wynikać z przyjętych przez takie organy środków o charakterze ogólnym (zob. motyw 15 Rozporządzenia 2020/2092).

Jak zatem wynika z powyższego, modyfikacje, dokonane w Rozporządzeniu 2020/2092 w stosunku do pierwotnej propozycji Komisji, nie dezaktualizują wskazanych wyżej spostrzeżeń poczynionych w opiniach Służby Prawnej. Odnotować wypada, że w finalnie przyjętym tekście Rozporządzenia o warunkowości symbolicznie dodano zastrzeżenia mające bardziej bezpośrednio powiązać ocenę praworządności z ochroną interesów finansowych Unii. Godzi się jednak zauważyć, że gdyby rzeczywiście ogólna ochrona praworządności nie była już w zainteresowaniu prawodawcy unijnego, a Rozporządzenie o warunkowości miałoby w istocie służyć zapobieganiu nadużyciom finansowym, to jego podstawą powinien być art. 325 ust. 4 TFUE, który otwiera rozdział dotyczący zwalczania nadużyć finansowych i wprost przewiduje dla Unii

możliwość uchwalenia niezbędnych środków 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. Zatem oparcie analizowanego instrumentu na art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, z pragmatycznego punktu widzenia, jest łatwiejsze do spełnienia, gdyż rozporządzenie wydane na jego podstawie ma określać bliżej niezdefiniowane „zasady finansowe”. Bardziej otwarta formuła tego przepisu, gdyby – jak to uczyniła Komisja Europejska – nie oglądać się na jego genezę i cel, sprzyja wpisaniu do rozporządzenia wydanego na jego podstawie bardzo szerokiego wachlarza mechanizmów, przy niedookreślonych przesłankach ich uruchamiania. Pośrednio wskazuje to na rzeczywistą intencję prawodawcy przyjmującego Rozporządzenie o warunkowości, który, dążąc do uelastycznienia możliwości działania na rzecz ogólnego „umocnienia praworządności”, nie chciał ograniczyć się brzmieniem art. 325 ust. 4 TFUE.

Powyższa analiza jednoznacznie wskazuje, że wynikająca z art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE możliwość przyjęcia rozporządzenia ustanawiającego mechanizm zakładający podejmowanie przez organy Unii Europejskiej działań związanych z oceną poszanowania zasady praworządności przez państwa członkowskie od początku była obliczona na odstępianie od traktowych ustaleń państw członkowskich w postaci art. 7 TUE czy też art. 258 TFUE lub art. 325 ust. 4 TFUE. Instrumentowi temu dla pozoru przypisano podstawę normatywną, która, patrząc z perspektywy historycznej, miała służyć zupełnie innym celom. Pośrednim dowodem na to jest fakt, że w oparciu o art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE przyjęto już przecież Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii. Gdyby nowe zasady warunkowości przyjęte w Rozporządzeniu 2020/2092 miały spełniać cel postawiony w art. 322

ust. 1 lit. a) TFUE to należy przypuszczać, że racjonalny prawodawca zmodyfikowałby wcześniej przyjęty i nadal obowiązujący akt prawny. Na brak podstawy prawnej Rozporządzenia 2020/2092 wskazano także w opinii Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego [zob. Opinia Komisji Spraw Konstytucyjnych dla Komisji Budżetowej i Komisji Kontroli Budżetowej w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków zakresie praworządności w państwach członkowskich (COM(2018)0324 – C8-0178/2018–2018/0136(COD)) z dnia 22 listopada 2018 r., https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=EP%3AAFCO_AD%282018%29627943].

Nie sposób również nie zauważyć, że także w oparciu o wskazówki wykładni teleologicznej próżno bronić poglądu, że wolą państw członkowskich wynikającą z art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE było to, aby Unia mogła samodzielnie ustanawiać mechanizmy zakładające podejmowanie przez jej organy działań związanych z oceną poszanowania zasady praworządności przez państwa członkowskie.

Mechanizm z art. 7 TUE jest wyrazem swobody traktatowej państw członkowskich, które mogą dłużej nie chcieć tolerować zachowania jednego z nich i zdecydować o rewizji odnośnie chęci współpracy w ramach Unii. Postępowanie danego państwa członkowskiego – patrząc na wyśrubowane warunki przewidziane w tej procedurze – musi jednak nosić znamiona tak intensywnego naruszenia wartości opisanych w art. 2 TUE, co do którego panuje powszechna zgoda (jednomyślność). Dopóki jednak to nie nastąpi, państwa członkowskie zobowiązane są do szanowania różnorodności i porządków politycznych swoich unijnych partnerów, nawet jeśli reprezentują inną wizję, np. co do kwestii ustrojowych. Innymi słowy, zakres art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, który wynika z aktualnego rozumienia tego przepisu przez instytucje unijne, jest obliczony na ominięcie „bezpieczników” wynikających z art. 7 TUE, takich jak konieczność uzyskania jednomyślności, ale też ograniczenie roli innych organów

UE w tej procedurze. Jak bowiem wynika z art. 269 TFUE, decyzje podjęte na podstawie art. 7 TUE są oceniane przez Trybunał w Luksemburgu wyłącznie w odniesieniu do przestrzegania postanowień czysto proceduralnych przewidzianych w tym artykule. Oznacza to, że na gruncie traktatów nawet TSUE nie ma uprawnień do określania tego, co stanowi naruszenie wartości, o których mowa w art. 2 TUE. Inaczej zaś będzie w odniesieniu do decyzji podjętych na podstawie Rozporządzenia 2020/2092, które podlegają kontroli TSUE w trybie art. 263 TFUE. Ostatecznie to zatem Trybunał w Luksemburgu będzie oceniał poszanowanie zasady praworządności, do czego nie ma traktatowego umocowania.

Należy przy tym pamiętać o kontekście politycznym, który nie jest bez wpływu na wykładnię kluczowych w niniejszej sprawie postanowień traktatów. Co prawda procedura art. 7 TUE została wprowadzona postanowieniami Traktatu z Amsterdamu, jednak pamiętać należy, że w latach 2004-2005 trwały prace nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy (Dz. Urz. UE 2004 C 310, s. 1). Proponowano w nim zmodyfikowaną procedurę będącą odpowiednikiem art. 7 TUE, w której odstąpiono od wymogu jednomyślności przy stwierdzaniu naruszenia wartości Unii, na rzecz większości kwalifikowanej (zob. art. I-59 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy). Jak wiadomo, Konstytucja dla Europy została ostatecznie odrzucona, a państwa członkowskie rozpoczęły wówczas prace nad Traktatem z Lizbony, który nie zmodyfikował analizowanej procedury. Obecny powrót do mechanizmu większościowego, forsowany przez wykładnię art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, musi się więc jawić jako próba obejścia konieczności zmiany traktatów i wynikającego z tego wymogu ratyfikacji w drodze decyzji suwerennych państw.

Przyjęcie, że Rzeczpospolita Polska może być związana takim zakresem upoważnienia organów UE do stanowienia aktów prawa wtórnego, jakie wynika z rozumienia przyjętego przez prawodawcę unijnego – nie może zostać zaakceptowane. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że prowadziłoby to do

naruszenia podstawowego wymagania stawianego prawu pochodnemu: prawo to nie może zmieniać, uzupełniać ani wywoływać skutku obchodzenia procedury traktatowej, w tym przypadku art. 7 TUE. Tymczasem Rozporządzenie o warunkowości pozwala zastosować takie sankcje finansowe (konsekwencje prawne, czy środki prawne, o charakterze finansowym), jak te przewidziane w art. 7 ust. 3 TUE, ale bez spełnienia przesłanek z art. 7 ust. 2 TUE (w szczególności bez odpowiedniego stwierdzenia poważnego i stałego naruszenia praworządności). Co więcej, w art. 2 lit. a) Rozporządzenia 2020/2092 została przyjęta legalna definicja zawartego w art. 2 TUE pojęcia „państwo prawne”, co prowadzi do sytuacji, w której normatywna treść przepisu aktu hierarchicznie wyższego, czyli TUE, jest definiowana przez akt niższego rzędu – rozporządzenie, tworząc pozatraktatowe kryteria oceny ewentualnych naruszeń wszystkich wartości przewidzianych w art. 2 TUE.

Przedstawiane wyżej obejście art. 7 TUE – godzące jednocześnie w zasadę spójności systemu prawa będącą egzemplifikacją ogólnej zasady pewności prawa – jest faktycznym celem Rozporządzenia o warunkowości jako aktu prawnego.

Zasadne jest też spostrzeżenie, że wydane w oparciu o zaskarżony przepis Rozporządzenie 2020/2092 przyznaje instytucjom Unii dyskrecjonalne uprawnienia w odniesieniu do stosowania procesowych i materialnoprawnych przesłanek mechanizmu warunkowości. Kształt poszczególnych uregulowań tego aktu (a w szczególności jej motywu 16 oraz art. 3 ust. 1 lit. a), art. 4 ust. 1 i art. 4 ust. 2 lit. h) wskazują przy tym na to, że zasadnie można przyjąć, że akt ten wprowadza nie tyle uznaniowość, lecz wręcz zezwala na arbitralność decyzji podejmowanych przez organy Unii. Zakaz arbitralności, obok zasady pewności prawa i zakazu obchodzenia prawa stanowi natomiast składnik praworządności, czyli zamiast – deklarowanej w Rozporządzeniu o warunkowości – ochrony praworządności mamy do czynienia z jej naruszeniem.

Tym samym mechanizm warunkowości, który obecnie ma znajdować oparcie w art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, stanowi furtkę, z jednej strony do

przekształcenia Unii w polityczny monolit, zaś z drugiej umożliwia wycofywanie się z konieczności przestrzegania traktatów pod pretekstem „ochrony praworządności”. Zauważyć przy tym należy, że Unia Europejska nie ma przecież własnego dorobku konstytucyjnego, czy też własnych reguł trójpodziału władzy, a całą doktrynę państwa prawa czerpie ze wspólnych tradycji państw członkowskich. Proponowane nowe kompetencje wydają się zaś abstrahować od konstytucyjnej różnorodności tych państw podkreślanej w komparatystyce ustrojowej, zmierzając raczej do wdrażania zaleceń czy też instrumentów dotychczas traktowanych jako tzw. *soft law* (zob. – tytułem przykładu – motyw 16 Rozporządzenia 2020/2092).

Zobrazowaniem powyższego zagadnienia jest ujęcie w Rozporządzeniu o warunkowości kwestii dotyczących sądownictwa (zob. motywy 9-12 Rozporządzenia o warunkowości). Jakkolwiek, podobnie jak w orzecznictwie TSUE, deklaruje się, że ustroj i organizacja sądownictwa należą do kompetencji państw członkowskich (zob. wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in., *Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego*, sprawy C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 115), to jednak dąży się do oceny przyjmowanych przez państwa uregulowań w tym obszarze przez pryzmat zaleceń i wskazówek, np. ze strony Komisji Weneckiej czy Europejskiej Sieci Sądownictwa. Stwarza to już wprost ryzyko, że kwestia ustroju i struktury sądownictwa *de facto* zostanie wyprowadzona spod suwerennej kompetencji państw członkowskich, chronionej procedurą art. 7 TUE, na rzecz kompetencji unijnych organów. Nie będą mogły one co prawda formalnie przyjmować instrumentów prawnych regulujących wspomniane kwestie, ale poprzez mechanizm warunkowości, będą wymuszały kierunek legislacyjny na prawodawcy krajowym (tzw. *spillover effect*), co jest przecież nie do pogodzenia z pojęciem suwerenności, nawet z uwzględnieniem nowego jej ujęcia wynikającego z przynależności do Unii.

Podkreślić przy tym należy, że nie sposób negocjować potrzebę zapewnienia ochrony interesów finansowych Unii i wzajemnego zaufania państw członkowskich, jeśli chodzi o gospodarowanie funduszami. Państwa Członkowskie zgodziły się zresztą co do tego, przewidując bardzo specyficzne rozwiązanie w art. 325 ust. 4 TFUE. Tym bardziej, musi dziwić sposób, jaki obecnie organy prawodawcze Unii wybrały na wzmocnienie tej ochrony. Nie skorzystano bowiem także z legitymacji wynikającej z zasady pomocniczości, gdzie państwa członkowskie, przy zachowaniu wewnętrznych procedur ratyfikacyjnych, mogłyby wyposażyć Unię w stosowne kompetencje. W to miejsce zdecydowano się „ominąć” konieczność uzyskania wspólnej zgody, uznając, że ochrona praworządności poprzez mechanizm warunkowości należy do kompetencji już przyznanych Unii. Taki sposób postępowania wydaje się nie do pogodzenia z zasadą lojalnej współpracy, zadekretowaną w art. 4 ust. 3 TUE.

Część z powyższych spostrzeżeń współgra z zarzutami, jakie względem Rozporządzenia 2020/2092 podniosły Polska i Węgry zaskarżając ten akt do TSUE. Jak już wyżej wskazywano, korespondencja pomiędzy konstytucyjnymi zasadami determinującymi proces i stopień integracji europejskiej oraz zasadami leżącymi u podstaw kompetencji Unii zawartymi w traktatach sprawia, że poprzez wydanie przedmiotowego rozporządzenia może dochodzić do naruszenia obydwu reżimów prawnych. Trybunał w Strasburgu zachowuje wyłączną kompetencję do oceny podniesionych wyżej argumentów, ale jedynie w kontekście analizy zgodności Rozporządzenia 2020/2092 z unijnymi traktami. Na gruncie porządku krajowego to jednak Trybunał Konstytucyjny zachowuje wyłączne prawo do oceny, czy treść prawa pierwotnego Unii odpowiada konstytucyjnym warunkom przynależności Polski do tej organizacji międzynarodowej. Wspomniana materialna harmonizacja przepisów Konstytucji RP z zasadami prawa pierwotnego Unii wymaga przy tym przychylności przy ocenie wykładni prawa Unii dokonywanej przez TSUE, jednak przychylność ta wyklucza akceptację

podejścia zupełnie arbitralnego. Egzemplifikacją zaś tego ostatniego są opinie Rzecznika Generalnego TSUE z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawach: C-156/21, *Węgry p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej* oraz C-157/21, *Polska p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej* (odpowiednio ECLI:EU:C:2021:974 i ECLI:EU:C:2021:978), których treść – jakkolwiek nie determinuje ostatecznego rozstrzygnięcia TSUE – potwierdza argumenty prezentowane w niniejszym wniosku.

Odnosząc się do kluczowego zarzutu Polski o naruszeniu zasady przyznania kompetencji (art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 2 TUE), Rzecznik TSUE słusznie wskazał, że jest to w istocie pytanie o zakres uprawnień prawodawczych przysługujących Unii na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a TFUE. Jakkolwiek zatem kognicja TSUE i polskiego Trybunału Konstytucyjnego są od siebie niezależne, problem postawiony przed luksemburskim trybunałem wprost nawiązuje do *clou* niniejszego wniosku, gdyż, po pierwsze, pozwala ostatecznie ustalić zakres normy objętej przedmiotem kontroli. Po drugie zaś, analiza tej kwestii dokonana przez TSUE sama w sobie może być przedmiotem oceny, której ewentualna arbitralność posłuży do potwierdzenia zarzutów stawianych w niniejszej sprawie. Innymi słowy, to w jaki sposób TSUE (lub jego Rzecznik) odnosi się do niektórych zarzutów Polski i Węgier w zawisłych przed nim sprawach może dać asumpt albo dla przychylności dokonanej przez niego wykładni traktatów, albo dla jej odrzucenia z uwagi na dalece posuniętą uznaniowość.

W powyższej kwestii Rzecznik TSUE doszedł do konkluzji, że dla celów przyjęcia Rozporządzenia 2020/2092 Unia dysponuje podstawą prawną w postaci art. 322 ust. 1 lit. a TFUE (zob. opinia Rzecznika Generalnego TSUE z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie C-157/21, *Polska p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, pkt 72). Ocenę tę poprzedziła analiza celu i treści Rozporządzenia 2020/2092. Odnośnie do celu, Rzecznik słusznie zauważa, że dla udzielenia odpowiedzi na pytanie o adekwatność podstawy prawnej kluczowe jest ustalenie, czy rzezone rozporządzenie jest naprawdę mechanizmem

warunkowości finansowej, czy też kolejnym instrumentem ochrony państwa prawnego, o konotacji budżetowej. W tym drugim przypadku bowiem – w ocenie Rzecznika – art. 322 TFUE nie stanowi odpowiedniej podstawy prawnej, a tym samym Unia nie miałaby kompetencji do przyjęcia Rozporządzenia 2020/2092 (zob. opinia Rzecznika Generalnego TSUE z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie C-156/21, *Węgry p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, pkt 136-137). Problem jednak w tym, że przesądzając tą krytyczną kwestię Rzecznik w ogóle nie uwzględnia – obszernie wskazanej już wyżej – historii działań organów Unii na rzecz tzw. umocnienia praworządności w państwach członkowskich. Co więcej, odnotowując poglądy jednego ze współprawodawców Rozporządzenia 2020/2092, Rzecznik nie wyciąga z tego poprawnych wniosków. W punkcie 86 opinii Rzecznik zauważa, że *[p]omimo tego porozumienia poglądy obojga współprawodawców na to, co w przyszłości miało okazać się rozporządzeniem 2020/2092, były odmienne:*

– *Parlament miał na celu ochronę państwa prawnego przy pomocy budżetu [podkr. wł. – PG], podczas gdy Rada chciała chronić budżet Unii dzięki poszanowaniu wymogów państwa prawnego.*

*Parlament opowiadał się za szerokim stosowaniem rozporządzenia, podczas gdy Rada chciała ograniczyć je, wymagając bezpośredniego związku między naruszeniem zasad państwa prawnego a poszczególnymi negatywnymi skutkami dla budżetu Unii (zob. opinia Rzecznika Generalnego TSUE z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie C-156/21, *Węgry p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*).*

Pomimo tego, Rzecznik zwraca jednak uwagę na późniejsze konkluzje Rady Europejskiej opracowane na szczycie w grudniu 2020 r. (zob. dokument EUCO 22/20 – konkluzje Rady Europejskiej z dni 10 i 11 grudnia 2020 r.; <https://www.consilium.europa.eu/media/47337/1011-12-20-euco-conclusions-pl.pdf>). W ocenie Rzecznika TSUE, w konkluzjach tych zadeklarowano „kompromis” odnośnie do zakresu i stosowania Rozporządzenia 2020/2092,

który ma rzekomo przesądzać, że w akcie tym wprowadzono prawdziwy mechanizm warunkowości finansowej. Świadczyć o tym mają liczne deklaracje mające skutkować ograniczeniem stosowania Rozporządzenia 2020/2092 do sytuacji „wystarczająco bezpośredniego” związku między wykonywaniem budżetu a naruszeniem zasad państwa prawnego (zob. opinia Rzecznika Generalnego TSUE z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie C-156/21, *Węgry p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, pkt 89 i 93).

Nie sposób zrozumieć, dlaczego ustalając cel rozporządzenia Rzecznik nie uwzględnia wyeksplikowanego celu przyświecającego jednemu z jego współprawodawców, a przywiązuje wagę do późniejszych konkluzji Rady Europejskiej – podmiotu, któremu sam Rzecznik odmawia kompetencji w tym obszarze, uznając wykładnię zawartą w konkluzjach za niewiązącą dla podmiotów stosujących rozporządzenie. Co jednak jeszcze bardziej znamienne, Rzecznik przemilcza niektóre okoliczności faktyczne, które ujawniły się już po przyjęciu analizowanego rozporządzenia i wspomnianych konkluzji, a które powinien uwzględnić w ramach wszechstronnego i obiektywnego zbadania sprawy. Okoliczności te dobitnie świadczą o rzeczywistym znaczeniu konkluzji, jak również faktycznym celu Rozporządzenia 2020/2092. W dniu 20 października 2021 r. przewodniczący Parlamentu Europejskiego zwrócił się do służby prawnej tej instytucji o przygotowanie skargi przeciwko Komisji Europejskiej za niestosowanie rozporządzenia 2020/2092. Końcem października 2021 r. Przewodnicząca Komisji Europejskiej, tłumacząc powody braku terminowej akceptacji dla polskiego Krajowego Planu Odbudowy (dalej: „KPO”), warunkującej możliwość uruchomienia środków finansowych w ramach unijnych funduszy, zażądała wpisania do polskiego KPO jasnego zobowiązania do likwidacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, do przeprowadzenia zmian w systemie dyscyplinarnym dla sędziów oraz rozpoczęcia procesu przywracania sędziów odsuniętych od orzekania, wskazując, że jest to warunek nieodzowny (zob. <https://www.dw.com/pl/czego-bruksela-chce-w-polskim-kpo/a-59653412>).

Godzi się zauważyć, że doszło w ten sposób do uzależnienia wypłaty środków unijnych od zadośćuczynienia wymogom, które organy unijne utożsamiają z przestrzeganiem zasad państwa prawnego. Co jednak najbardziej istotne, wymogi te nie zostały w żaden sposób powiązane z ich wpływem na kwestie ochrony finansów UE, nie mówiąc już o wykazaniu jakiegokolwiek „bezpośredniego związku”. W tej sytuacji nie sposób zatem zrozumieć, dlaczego ustalając cel rozporządzenia Rzecznik TSUE w dalszym ciągu opiera się na konkluzjach Rady Europejskiej, które – zgodnie z przewidywaniami Rzecznika dotyczącymi ich niewiążącego charakteru – tak też zostały potraktowane przez Parlament Europejski i Komisję Europejską.

Drugim argumentem Rzecznika TSUE, który nie pozwolił mu podzielić zarzutu Polski o naruszeniu zasady przyznania kompetencji ma być orzecznictwo TSUE. Rzecznik wskazuje bowiem, że *w rzeczywistości rząd polski powtarza w ramach tego zarzutu argumenty analogiczne do tych, które podnosił w innych sporach (niezależnie od tego, czy były one zainicjowane skargą bezpośrednią, czy wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym) w odniesieniu do braku możliwości powołania się na art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych w celu podważenia przepisów Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących statusu sędziów krajowych lub sądów tego państwa. Trybunał oddalił te argumenty, w których rząd ten przywoływał na swoją korzyść w szczególności art. 4, art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 2 TUE* (opinia Rzecznika Generalnego TSUE z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie C-157/21, *Polska p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, pkt 81). Pomijając w tym miejscu metodologię, w której ewentualna niezasadność zarzutów w innej sprawie determinuje ich ocenę na gruncie zupełnie innego postępowania, godzi się zauważyć, że właśnie arbitralność z jaką TSUE podszedł do wyznaczenia państwom członkowskich obowiązków ciążących na nich na podstawie art. 19 TUE, a tym samym określenia granic kompetencji Unii w obszarze organizacji wymiaru sprawiedliwości, sprawiła, że wspomniany przepis został zakresowo

uznany za niezgodny z Konstytucją RP (zob. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r. o sygnaturze K 3/21). Stosując metodologię Rzecznika TSUE, argumenty leżące u podstaw wspomnianego wyroku TK będą aktualne także w niniejszej sprawie, o czym w dalszej części stanowiska. Trzeba jedynie dodać, że jeśli organy Unii Europejskiej będą podchodziły do oceny kwestii naruszeń zasad państwa prawnego w celu ochrony finansów UE z taką uznaniowością, jaka wynika z przywołanego przez Rzecznika TSUE orzecznictwa tegoż trybunału na gruncie art. 19 TUE, to żadne deklaracje (konkluzje), czy nawet brzmienie przepisów Rozporządzenia 2020/2092 wymagające bezpośredniego związku naruszeń dla finansów Unii, nie zniweczą jego faktycznego celu, jakim jest pozatraktatowe rozszerzenie kompetencji Unii na obszar oceny stanu praworządności, z pominięciem procedury art. 7 TUE.

Znamienne również jest, że powołując się na orzecznictwo unijnych sądów opinia Rzecznika TSUE pomija wyrok Sądu (dawniej Sądu Pierwszej Instancji) z dnia 22 kwietnia 2015 r., sygn. T-320/09 *Planet AE Anonymi Etaireia Parochis Symvouleftikon Ypiresion przeciwko Komisji*, w którym wskazano, że *ani z art. 274 WE, ani z przepisów rozporządzenia finansowego nie wynika, iż Komisja posiada wyraźną kompetencję w zakresie przyjęcia decyzji takiej jak decyzja 2008/969. Wprawdzie zgodnie z art. 274 WE Komisja wykonuje budżet zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie art. 279 WE, który przewiduje zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej, jednakże rozporządzenie finansowe, którego podstawę prawną stanowi art. 279 WE, nie wymienia systemu takiego jak SWO (system wczesnego ostrzegania – przyp. wł). Rzeczone rozporządzenie przewiduje wyłącznie, jak zauważono już w pkt 43 powyżej, stworzenie centralnej bazy danych dotyczącej obowiązkowych wykluczeń. W tym względzie należy zauważyć, że prawo Unii nie pozwala przyjąć istnienia dorozumianej kompetencji. Z orzecznictwa wynika bowiem, że istnienie dorozumianej kompetencji regulacyjnej, która stanowi odstępstwo od ustanowionej w art. 5 WE zasady kompetencji powierzonych, powinno być*

oceniane w sposób zawężający. Jedynie wyjątkowo takie dorozumiane kompetencje są dopuszczane w orzecznictwie, i tylko pod warunkiem, że są one niezbędne dla zapewnienia skuteczności (*effet utile*) postanowień traktatu lub określonego rozporządzenia podstawowego (zob. wyrok z dnia 17 listopada 2009 r., *MTZ Polyfilms/Rada*, T-143/06, *Zb.Orz.*, EU:T:2009:441, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo) [ECLI:EU:T:2015:223, pkt 58-60]. Z poglądów tych wynika zatem, że to wprost przepis traktatowy określać ma procedurę kontrolną, w tym kryteria kontroli i środki reakcji na stwierdzone nieprawidłowości, a jeżeli taki przepis nie obowiązuje (procedura taka nie wynika wyraźnie z przepisu), to nie może być wprowadzona w ramach prawa wtórnego.

W świetle powyższego przyjąć należy, że kwestionowane rozumienie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE doprowadziło do wypaczenia pierwotnego sensu tego przepisu. Doszło w tym wypadku do tej wyjątkowej sytuacji, w której prawodawca unijny dokonał arbitralnej wykładni przepisu prawa pierwotnego Unii, rozszerzając kompetencje tej organizacji w sposób ignorujący wolę Państw Członkowskich wyrażoną w odnośnych procedurach ratyfikacyjnych. Jest to zatem sytuacja wprost opisana w przywołanym już wyroku K 18/04, gdzie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że *[w]ykładnia prawa wspólnotowego, dokonywana przez ETS, winna mieścić się w zakresie funkcji i kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnot. Powinna też korelować z zasadą subsydiarności, determinującą działania instytucji wspólnotowo-unijnych. Wykładnia ta winna być ponadto oparta na założeniu wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami wspólnotowo-unijnymi a państwami członkowskimi. Założenie to generuje – po stronie ETS – powinność przychylności dla krajowych systemów prawnych, po stronie zaś państw członkowskich – powinność najwyższego standardu respektowania norm wspólnotowych (...). Państwa członkowskie zachowują prawo do oceny czy prawodawcze organy wspólnotowe (unijne), wydając określony akt (przepis prawa), działały w ramach*

kompetencji przekazanych i czy wykonywały swe uprawnienia zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Przekroczenie tych ram powoduje, że wydane poza nimi akty (przepisy) nie są objęte zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego (op. cit.).

W tym stanie rzeczy zastosowanie musi znaleźć przede wszystkim gwarancyjna funkcja art. 90 ust. 1 Konstytucji, który Trybunał Konstytucyjny nazwał „kotwicą normatywną” służącą ochronie suwerenności RP. Jak bowiem Trybunał wskazał w wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, [g]warancją zachowania tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej pozostaje art. 90 Konstytucji i określone w nim granice przekazywania kompetencji. Art. 90 Konstytucji nie może być rozumiany w ten sposób, że wyczerpuje on swoje znaczenie po jednorazowym zastosowaniu. Tego rodzaju interpretacja wynikałaby z przyjęcia, że przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony ma charakter jednorazowy i otwiera drogę do dalszego ich przekazywania, już z pominięciem wymagań określonych w art. 90. Takie rozumienie art. 90 pozbawiałoby tę część Konstytucji cech aktu normatywnego. Przepisy art. 90 należy stosować w odniesieniu do zmian postanowień traktatowych stanowiących podstawę Unii Europejskiej, które następują w inny sposób aniżeli w drodze umowy międzynarodowej, jeżeli zmiany te powodują przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej (tak w projekcie zmiany Konstytucji przygotowanym przez zespół pod przewodnictwem prof. K. Wójtowicza; por. *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2010, s. 28).[...]

Wymieniona zasada wyklucza uznanie, że podmiot, któremu kompetencje przekazano, może samodzielnie rozszerzać ich zakres. W doktrynie podkreślono, że „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” (K. Wojtyczek, op.cit., s. 120). Zarówno modyfikacje zakresu

kompetencji przekazanych, jak i jego rozszerzenie są możliwe „tylko w drodze zawarcia umowy międzynarodowej i pod warunkiem jej ratyfikacji przez wszystkie zainteresowane państwa” (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 57), jeżeli nie zrezygnowały z tego w treści zawieranej umowy, co pociąga za sobą konieczność każdorazowego zatwierdzania ewentualnych zmian zakresu kompetencji, z zachowaniem rygorów określonych w art. 90 Konstytucji.[...]

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 na skutek dopuszczenia możliwości przekazania kompetencji „w niektórych sprawach”. Jako wyjątek od zasady niepodległości i suwerenności państwa (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 55 i n.) 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 miałoby 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. Instytucja przekazania

kompetencji nie stwarza możliwości dokonywania zmian Konstytucji w drodze wykładni przyjaznej integracji europejskiej.[...]

W myśl Konstytucji możliwe jest przekazanie kompetencji w niektórych sprawach, co wyklucza przekazanie kompetencji do kreowania kompetencji. A zatem każde rozszerzenie katalogu kompetencji przekazanych wymaga odpowiedniej podstawy w treści umowy międzynarodowej i zgody, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108).

Znamienne również, że w cytowanym wyroku Trybunał dostrzegł także związek pomiędzy koniecznością dochowania trybu określonego w art. 90 ust. 1 Konstytucji a spełnieniem wymogów demokratycznego państwa prawnego, o którym mowa w art. 2 Ustawy Zasadniczej, oraz poszanowaniem zasady nadrzędności Konstytucji, o której stanowi ona sama w art. 8. Wyraźnie bowiem zastrzegł, że *[z] racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. [...] Art. 90 Konstytucji, rozumiany z perspektywy zasad i wartości wywiedzionych z art. 2 Konstytucji, a dotyczących uznania, że nie istnieją kompetencje, które nie wynikają z wyraźnego przepisu prawnego (tak Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 10 maja 1994 r., sygn. W 7/94, OTK w 1994, cz. 1, poz. 23), wyklucza przekazywanie kompetencji bez zachowania przewidzianej w nim podstawy prawnej i demokratycznej procedury jej stanowienia. Zmiana treści traktatu bez zachowania trybu ratyfikacyjnego prowadząca do przekazania kompetencji na rzecz Unii wymaga – ze względu na obowiązywanie art. 2 Konstytucji – właściwej podstawy ustawowej stosownie do reguł zawartych w art. 90 Konstytucji (tamże).*

Powyższe tezy zostały potwierdzone w powoływanym – wydanym w pełnym składzie – wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r. o sygnaturze K 3/21. W przypadku tego judykatu już z jego najważniejszej, mającej normatywny charakter, części wynika, że w zakresie, w jakim Unia Europejska ustanowiona przez równe i suwerenne państwa, tworząca *coraz ściślejszy związek między narodami Europy*, których integracja – odbywająca się na podstawie prawa unijnego oraz poprzez jego wykładnię dokonywaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – osiąga „nowy etap”, w którym organy Unii Europejskiej działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach jest niezgodny z art. 2, art. 8 i art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jak bowiem wskazano w opublikowanym po tym wyroku komunikacie trybunalskim: *Jeśli jednak nowy etap coraz ściślejszej współpracy skutkuje tym, że normy prawa UE, zwłaszcza te wyprowadzane przez TSUE, będą usytuowane poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz ponad Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, powodując w ten sposób utratę suwerenności, wówczas etap „coraz ściślejszego związku” (art. 1 akapit drugi TUE) narusza Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej* (komunikat po wyroku z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, *op. cit.*)

Wobec powyższego, ocenić należy, że w analizowanym przypadku doszło do bezprecedensowego naruszenia zasady kompetencji przyznanych i przyjęcia takiego rozumienia art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, które nie było objęte procedurą przewidzianą w art. 90 ust. 1 Konstytucji, a co za tym idzie, instrumenty przyjmowane na jego podstawie przez organy Unii Europejskiej i związane z oceną poszanowania zasady praworządności przez państwa członkowskie nie mają rzeczywistej podstawy prawnej, jak tego wymaga art. 7 Ustawy Zasadniczej, czym podważają zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Sytuacja, w której organy organizacji międzynarodowych, których

członkiem jest Rzeczpospolita Polska, samodzielnie określają swoje kompetencje, z pominięciem konstytucyjnego umocowania do tego działania, stanowi zarazem pogwałcenie zasady nadrzędności Konstytucji RP przewidzianej w jej art. 8 ust. 1.

Powyższej perspektywy w żaden sposób nie zmienia, wynikający z art. 9 Konstytucji, obowiązek przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego. Prawodawca unijny, przyjmując, iż posiada kompetencję do przyjęcia rozporządzenia ustanawiającego mechanizm zakładający podejmowanie przez organy Unii Europejskiej działań związanych z oceną poszanowania zasady praworządności przez państwa członkowskie, doprowadził do obejścia reguł wynikających z art. 90 ust. 1 Konstytucji i, jak wykazano powyżej, dokonał tego w sposób całkowicie arbitralny, to znaczy nie licząc się ani z literą traktatów, ani z ich duchem. Nie można zaś dokonać prokonstytucyjnego podejścia do takiej wykładni prawa pierwotnego Unii, która neguje podstawowe zasady tej organizacji: zasadę kompetencji przyznanych, zasadę lojalności i wzajemnej współpracy czy zasadę pomocniczości. Wykładnia prawa traktatowego, która narusza te zasady nie jest „prawem wiążącym”, które w świetle postanowień Konstytucji, byłoby objęte obowiązkiem przestrzegania. Wykładnia przyjazna prawu europejskiemu nie może bowiem polegać na tym, że Rzeczpospolita Polska traci kontrolę nad zakresem przekazanych kompetencji, a tym samym, że istnieją obszary, w których Jej suwerenność nie podlega ochronie. Jeszcze raz przypomnieć należy, że *ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności wskazane tu unormowania nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne* (wyrok

TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, *op. cit.*; zob. także powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, *op. cit.*).

Nie ma przy tym znaczenia, jakie okoliczności i deklaracje polityczne towarzyszą temu zjawisku lub jakie korzyści mogą wynikać z porzucenia pryncypialności w tym obszarze. 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. Z kolei suwerenność narodu, której wspomniane zasady służą, nie jest wartością podlegającą relatywizacji w zależności od korzyści, które dla Rzeczypospolitej Polskiej wynikają z członkostwa w Unii. W tym stanie rzeczy przepisy przyjęte na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, w kwestionowanym zakresie, stanowią akty *ultra vires* i jako takie nie mogą być częścią systemu prawnego na terytorium RP, co wymaga stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu we wskazanym zakresie.

Wobec powyższego wnoszę jak w *petitum*.

PROKURATOR GENERALNY

Zbigniew Ziobro