



IM.STEFANA
**FUNDACJA
BATOREGO**

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

16 lutego 2022

**Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego
dotyczące badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją
unijnego rozporządzenia w sprawie warunkowości**

W sprawie o sygnaturze akt K 1/22 Prokurator Generalny wnosi o uznanie za niezgodny z szeregiem przepisów Konstytucji RP artykuł 322 ust. 1 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie, w jakim przepis ten pozwolił na przyjęcie unijnego rozporządzenia 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii. W mniemaniu wnioskodawcy stwierdzenie niekonstytucyjności ww. przepisu spowoduje, że rozporządzenie zostanie uznane za akt *ultra vires* i jako takie nie będzie częścią systemu prawnego RP. Rozporządzenie to pozwala na zawieszenie lub ograniczenie wypłat środków unijnych w razie, gdy naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim mogą niekorzystnie wpływać na ochronę interesów finansowych Unii.

Przypominamy, że ze względu na obecność w składzie orzekającym osób wybranych na uprzednio obsadzone stanowiska sędziowskie, Trybunał Konstytucyjny nie spełnia kryteriów niezależności i niezawisłości a podjęta decyzja nie będzie miała przymiotu wyroku. Wadliwość procesu powołania trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2015 r. została potwierdzona przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku *Xero Flor*. Te sam względy skłoniły również Komisję Europejską do wszczęcia 22 grudnia 2021 r. postępowania o naruszenie przez Polskę zobowiązań unijnych.

Pomijając powyższe zastrzeżenie, działanie Prokuratora Generalnego jest nieskuteczne z punktu widzenia prawa unijnego i międzynarodowego, gdyż państwo nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nie zobowiązań traktatowych (tak stałe orzecznictwo TSUE oraz artykuł 27 konwencji wiedeńskiej z 1969 r. o prawie traktatów). Ewentualny wyrok zgodny z wnioskiem nie jest zatem w stanie doprowadzić do uniknięcia poniesienia odpowiedzialności na podstawie rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości. Będzie ono stosowane przez instytucje unijne względem Polski. Również sądy krajowe będą mogły pominąć wyrok Trybunału Konstytucyjnego w razie uznania go za niezgodny z prawem Unii (tak TSUE w niedawnym wyroku C-357/19 et al., *Euro Box Promotion*). Ponadto podobnie jak wyroki z 2021 r. kwestionujące zasadę pierwszeństwa prawa UE, wyrok w sprawie K 1/22 doprowadzi najprawdopodobniej do kolejnego postępowania przeciwnaruszeniowego przeciwko Polsce.

Zauważamy również, że konflikt między art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE a polską Konstytucją jest pozorny. Wniosek Prokuratora Generalnego zmierza bowiem w istocie do zakwestionowania ważności rozporządzenia o warunkowości, zarzucając, że jest przyjęte na niewłaściwej podstawie prawnej w

postaci rozszerzającej interpretacji art. 322 TFUE. Trybunał Konstytucyjny nie jest władny do dokonania takiej oceny, lecz w razie wątpliwości ma obowiązek zwrócić się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE (wyrok TSUE w sprawie 314/85 Foto Frost). W szerszym kontekście warto zwrócić również uwagę, że Trybunał Konstytucyjny jest sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, a zatem ma na podstawie art. 267 TFUE obowiązek występowania z pytaniem prejudycjalnym w każdym przypadku, gdy ma wątpliwości co do interpretacji prawa unijnego. Nie może też dokonywać interpretacji prawa unijnego odmiennej niż TSUE. Jeśli ten ostatni uzna, że rozporządzenie o warunkowości jest przyjęte na prawidłowej podstawie prawnej, polski Trybunał jest tą oceną związany.

W końcu zauważyć należy, że każdy wyrok Trybunału Konstytucyjnego (gdy działa on w legalnym składzie) uznający sprzeczność przepisów unijnych z Konstytucją powoduje niezwykle poważne konsekwencje na gruncie prawa polskiego. W myśl wyroku samego Trybunału w sprawie K 18/04, konieczne jest podjęcie kroków zmierzających do usunięcia tej sprzeczności – zmiany Konstytucji lub próby doprowadzenia do zmiany prawa unijnego. Ze względu na nierealność obydwu opcji (z powodu braku woli politycznej do zmian tych aktów prawnych), takie wyroki Trybunału Konstytucyjnego wymagają podjęcia działań zmierzających do opuszczenia przez Polskę Unii Europejskiej.

Podsumowując, wniosek Prokuratora Generalnego i ewentualny „wyrok” w sprawie K 1/22 stanowią jedynie kolejny akt samowykluczania się Polski ze wspólnoty prawa, jaką jest Unia Europejska. Wzywamy Trybunał Konstytucyjny do umorzenia postępowania w sprawie.

Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego

dr hab. Piotr Bogdanowicz, Katedra Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Łukasz Bojarski, prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRiS, były członek Krajowej Rady
Sądownictwa

Jacek Czaja, prezes Towarzystwa Prawniczego w Lublinie, były wiceminister sprawiedliwości

prof. dr hab. Monika Florczak-Wątor, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu
Jagiellońskiego, kierownik Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ

dr hab. Agnieszka Frąckowiak-Adamska, profesor UWr w Katedrze Prawa Międzynarodowego i
Europejskiego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Jarosław Gwizdak, prawnik, działacz społeczny, członek zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa
INPRiS

dr hab. Wojciech Jasiński, adiunkt w Katedrze Postępowania Karnego Uniwersytetu Wrocławskiego

dr Piotr Kładoczny, Katedra Prawa Karnego Uniwersytetu Warszawskiego, wiceprezes zarządu
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

mec. Magda Krzyżanowska-Mierzewska, radca prawny, pracowała jako prawnik w Kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, a także w latach 1993 – 1998 jako prawnik w Sekretariacie Europejskiej Komisji Praw Człowieka

prof. dr hab. Marcin Matczak, profesor uczelni w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

dr hab. Sławomir Patyra, profesor UMCS w Lublinie, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego, radca prawny

prof. dr hab. Tomasz Pietrzykowski, profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, dyrektor Centrum Badawczego Polityki Publicznej i Problemów Regulacyjnych

dr hab. Anna Rakowska-Trela, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego, adwokatka

dr hab. Anna Śledzińska-Simon, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego

dr Tomasz Zalasinski, członek zarządu Stowarzyszenia im. prof. Zbigniewa Hołdy, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k., sędzia Trybunału Stanu

prof. dr hab. Fryderyk Zoll, Katedra Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, profesor Uniwersytetu w Osnabrück