

Warszawa, dn. 18.01.2021 r.

Opinia Zarządu Krajowego Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA Poland w sprawie możliwości stwierdzenia niezgodności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2020 roku z Konstytucją Rzeczypospolitej

Dnia 4 stycznia 2021 roku Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny zapowiedział złożenie wniosku w celu zbadania zgodności z Konstytucją RP rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2020 roku zawierającego tak zwany „mechanizm praworządności”¹.

Mechanizm pozwala między innymi na zawieszenie środków finansowych przypadających państwu członkowskiemu w budżecie Unii oraz Funduszu Odbudowy, w przypadku wystąpienia poważnych oraz trwałych naruszeń zasad państwa prawnego. W pierwszym etapie Komisja Europejska przesyła stosowne powiadomienie o naruszeniu zasad państwa prawnego danemu państwu członkowskiemu wraz z uzasadnieniem oraz niezwłocznie informuje Parlament Europejski i Radę. Następnie dane państwo członkowskie przedkłada stosowne informacje oraz uwagi do powiadomienia Komisji. W swoich uwagach państwo członkowskie może zaproponować przyjęcie danych środków zaradczych. Jeżeli Komisja uzna, że dane państwo narusza zasady państwa prawnego, a proponowane środki zaradcze są niewystarczające, składa wniosek Radzie, która go zatwierdza, odrzuca lub większością kwalifikowaną zmienia. We wniosku wskazuje się konkretne powody oraz dowody stanowiące podstawę ustaleń Komisji. W celu zniesienia środków ochrony budżetu państwo członkowskie musi podjąć wystarczające środki zaradcze, które spowodują zaprzestanie naruszeń zasad państwa prawa.

Uprawnienie do złożenia wniosku w celu zbadania zgodności aktów normatywnych z Konstytucją przysługuje Prokuratorowi Generalnemu na podstawie art. 191 ust. 1 pkt. 1 w związku z art. 188 Konstytucji RP. Należy jednak wskazać, że Konstytucja wyraźnie wskazuje główny zakres

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz. U. UE. L. z 2020 r. str. 433);

kognicji Trybunału Konstytucyjnego, w tym zakres przedmiotów podlegających abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności. Zgodnie z art. 188 pkt. 1-3 Konstytucji RP oraz art. 33 pkt. 1-3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym², będącym swego rodzaju powtórzeniem przepisów konstytucyjnych, przedmiotem kontroli mogą być: ustawy oraz ratyfikowane umowy międzynarodowe w zakresie ich zgodności z Konstytucją RP; ustawy w zakresie ich zgodności z ratyfikowaną umową międzynarodową, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie; oraz przepisy prawa wydane przez centralne organy państwowe, w zakresie ich zgodności z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 17 grudnia 2009 roku o sygn. U 6/08 wyraźnie opowiedział się za brakiem możliwości przeprowadzenia kontroli konstytucyjności prawa wtórnego Unii, wskazując, że brak jest wskazania w art. 188, ustanawiającym zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego, prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, wskazanego w art. 91 ust. 3 Konstytucji. Stwierdził też, że brak tego wskazania uniemożliwia Trybunałowi orzekanie o zgodności prawa wtórnego Unii z Konstytucją, a co za tym idzie zarzuty niezgodności prawa wtórnego Unii Europejskiej nie mogą być przez Trybunał Konstytucyjny rozpatrzone³. W wyroku z dnia 16 listopada 2011 roku o sygn. SK 45/09 Trybunał potwierdził swoje stanowisko w zakresie dopuszczalności badania zgodności z Konstytucją aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej, wskazując, że zakres kognicji w zakresie kontroli abstrakcyjnej jest ograniczony poprzez enumeratywne wyliczenie w art. 188 pkt. 1-3 Konstytucji⁴. W tym samym wyroku Trybunał dopuścił zbadanie zgodności prawa pochodnego Unii w trybie skargi kasacyjnej, która jednak zgodnie z art. 79 może być zgłoszona przez tego, kogo konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. W związku z tym konieczne jest wskazanie, że normy pochodnego prawa unijnego, naruszają konstytucyjne wolności i prawa jednostki.

Ewentualne rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności rozporządzenia z dnia 16 grudnia 2020 roku z Konstytucją może ponadto doprowadzić do poważnego konfliktu norm prawnych systemów polskiego oraz wspólnotowego, którego rozwiązaniem mogłaby być jedynie,

² Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z dnia 30 listopada 2016 roku, tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393;

³ Postanowienie TK z dnia 17 grudnia 2009 roku, U 6/08, OTK 2009, nr 11, poz. 178;

⁴ Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 roku, SK 45/09, OTK 2011, nr 9, poz. 97;

jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2005 roku o sygn. K 18/04, zmiana Konstytucji RP, spowodowanie zmiany przepisów prawa wspólnotowego albo wystąpienie z Unii Europejskiej⁵.

Patrząc z perspektywy prawa Unii Europejskiej także należy wykluczyć możliwość stwierdzenia przez sądy krajowe, w tym Trybunał Konstytucyjny nieważności prawa pochodnego z traktatami. Na podstawie art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, kompetencja do badania zgodności prawa pochodnego Unii przysługuje Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE). Na podstawie tego samego przepisu państwa członkowskie mają możliwość wystąpienia do TSUE ze skargą na legalność aktów prawa pochodnego. Dodatkowo sądy krajowe mają możliwość, na podstawie art. 267 TFUE zwracania się, z zapytaniem prejudycjalnym, które mogą dotyczyć między innymi ważności aktów prawa pochodnego. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wywiódł w orzeczeniu w sprawie Foto-Frost (C-314/85) swoją wyłączną kompetencję do stwierdzenia niezgodności prawa pochodnego z pierwotnym prawem wspólnotowym⁶. Jest to stanowisko zasadne w związku z faktem, iż Unia Europejska opiera się na wspólnotowym porządku prawnym, a jego jednolitość – co zapewnia TSUE – jest podstawą stabilności i pewności prawa.

Podsumowując, zapowiedź Prokuratora Generalnego o złożeniu wniosku o stwierdzenie zgodności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2020 roku nie znajduje oparcia w przepisach zarówno prawa polskiego jak i unijnego. Ewentualny wniosek, zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem, powinien pozostać oddalony bez rozpoznania jako wykraczający poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego.

Opinia przygotowana przez Komitet Prawny ELSA Poland.

Zarząd Krajowy

Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA Poland

⁵ Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK 2005, nr 5, poz. 49;

⁶ Wyrok TSUE z dnia 22 października 1987 r. Foto-Frost przeciwko Hauptzollamt Lübeck-Ost. Sprawa 314/85.